

地方自治의 실시와 政策·行政 管理方式의 代案開發 ——間接管理에로의 重點 移動——

李 達 坤*

.....〈차례〉.....
I. 序 言	II. 地方自治와 地方自治行政의 변화
III. 傳統的 行政學과 直接管理	IV. 地方自治의 실시와 中央과 地方의 관계 변화
1. 公共管理者의 一般的 機能	1. 中央의 역할—간접관리자와 自律의 理解者
2. 直接管理의 영역	2. 地方의 역할—자율의 실천자
3. 間接管理	V. 地方自治團體間의 關係
4. 直接管理와 間接管理의 關係 와 重點의 变化	VI. 地方自治團體와 私部門
.....	VII. 結 言

〈要 著〉

地方自治制度의 復活과 더불어 政策·行政管理形態에 관심을 가지는 것은 政治的 의미의 선거나 自治 못지 않게 政策學을 전공한 사람에게는 중요한 문제이다. 地方自治제도와 더불어 연구되어야 할 분야는 構造나 制度, 法規, 財政, 그리고 管理나 運營의 문제가 있겠는데, 이 글은 그간 논의가 상대적으로 활발하지 않았던 管理의 問題에 관심을 갖은 것이다.

현재의 정책·행정 관리형태의 한계가 노출되고 불만이 점증하는 轉換期에 있어, 본 논문은 地方自治制가 정착될 수 있는 政策·行政의 새로운 管理形態의 개발에 그 초점을 맞추고 있다. 현재 이용되고 있는 유형을 指示와 統制 위주의 직접관리라고 한다면, 독립된 여러 政策主體의 자율적인 政策執行를 도모하는 관리형태는 間接管理라고 할 수 있을 것이다.

먼저 이론적으로 연구되고 있는 間接management를 소개하고, 간접관리의 수단들 등에서 우리나라의 地方自治행정의 전진한 정착에 도움을 주리라고 생각되는 注視 및 評價', '契約의 條件', '協商과 調停' 그리고 '組織의 支援'을 제시하였다. 이러한 수단들이 구체적으로 중앙정부와 地方自治단체간의 관계에서, 地方自治단체들 사이에서, 중앙정부나 地方自治단체 자체의 民主的 management

* 서울대학교 行政大學院 助教授

에, 그리고 지방자치단체와 관련 私企業部門과의 관계에서 어떻게 활용될 수 있겠는지를 생각해 보았다.

學問의으로는 종래의 機關이나 프로그램 중심의 分析의 單位들을 간접관리의 구체적인 매개체들인 補助金, 稅金減免, 規制手段 등의 ‘政府活動의 一般的인 道具들’에로 끊길 것과 制度中心의 接근에서 運營center의 接근으로의 중첩이동도 주장하고 있다. 물론 간접관리의 실현이 운영의 개선과 함께 가고, 운영의 개선이란 단순한 機能의 측면의 전환이 아니고 공공관리자의 실질적인 全人格의 力과 行態變化가 뒤따라야 성공할 수 있다는 점을 생각하면 간접관리라는 軟性管理의 효과에 한계가 있겠다. 그러나 직접관리 형태에서도 유난히 剛性管理의 측면이 강조되어 온 實務分野를 생각해 보면, 학계에서 이러한 영역에 연구노력을 집중시켜 보는 것도 의미있는 일이라 믿는다. 참고로 이 글은 앞으로 진행될 具體的인 管理手段들의 집중 연구를 위한 서론임을 밝힌다.

I. 序 言

그간 논의되어 온 지방자치의 실시를 앞두고 地方化 時代에 있어서의 행정관리형태에 관하여도 많은 논의가 있다. 이 글은 현재의 集權的, 垂直의 관리형태와는 다른 하나의 代案을 고안하는 데 그 목적을 두고 있다.

하나의 대안을 제시하는 데 있어 다음과 같은 세 가지점에 유의하였다.

첫째, 새로운 관리형태가 이미 자세히 논의 된 행정의 指導理念들을 더욱 고양하며,

둘째, 이론적인 바탕 위에서 論理的이며 體系的인 대안을 제시하고, 이것 ◎ 기존의 관리이론과 어떠한 관계에 있으며, 또 앞으로 어떤 분야에서의 ◎ 구로부터 더욱 발전될 수 있는지도 밝혀 보고,

세째, 새로운 대안이 現實的으로도 有用性을 가져야만 된다는 점이다.

그 첫번째 시도로 이 글에서는 지방자치의 실시에 따른 지방자치행정에 적용한 대안이라고 생각되어 지는 ‘間接管理’라는 接近法을 살펴 보고, 다양한 수단들 중에서 우리의 지방자치행정의 개선에 도움이 될 것이라고 믿는 지는 것들 몇가지를 분석하며, 구체적으로 이러한 것들이 어떻게 원용될 수 있을까 하는 戰略에 관하여 논의하려고 한다.

이와 더불어 이 분야의 앞으로의 연구방향에 대해서도 관련되는 곳에서

몇 가지 主題들을 제시하려고 한다.

Ⅱ. 지방자치와 地方自治行政의 변화

정치적인 의미에서 地方議會를 구성하고, 주민의 참여를 증대시키고, 또 재정적인 측면에서 지방재정의 자립도를 높히는 일들과 더불어 지방단위에서 기방의 정책과 행정을 어떻게 改善・處理하여 주민의 복지를 증진시키느냐 하는 것도 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 중요한 문제이다. 우리가 기치적인 의미에서 지방의회를 구성하고 장차 團體長까지도 선출하여 지방정치를 활성화한다고 하더라도 “정치할 꺼리” 중의 중요한 대상인 지방의 行・財政을 지금의 管理方法 그대로 둔다면 지방자치의 본래의 뜻을 충분히 살릴 수 없게 되는 것이다.

이러한 지방의 자치행정 및 재정분야에 관하여서는 중앙정부와 지방자치 단체간의 관계, 지방자치단체들간의 관계, 그리고 지방자치단체와 관련 사업부문간의 관계가 앞으로 어떻게 변화되어야하고, 또 그렇게 변화되기 위해서는 각 政策・行政主體가 어떠한 노력을 하여야 되는가 하는 것이 구체적으로 논의되어야 한다. 이러한 노력의 구체적인 분야 중의 하나가 지방자치행정의 管理方式이라고 생각한다. 여기서 말하는 지방자치행정의 관리방식이란 구체적인 정책이나 행정을 지원하는 활동을 의미하는 좁은 의미의 ‘管轄’¹⁾ 포함해서, 여기에 아래에서 논의될 새로운 활동들도 포함한 넓은 의미의 管理者 즉 行政家의 활동영역을 뜻한다.

서로운 활동들이란 종래의 소위 政治・行政一元論에서 주로 다루는 행정가의 역할과 유사한 기능에, 政治的 管理(potitical management)를 포함한 對外的 活動을 첨가한 것인데, 여기서 대략 세가지로 나누면,

첫째, 시민의 욕구나 장래의 욕구변화에 대한 확률분포에 일치되는 目標의 沢定,

1) Svara, J., “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities,” *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 1, (January/February, 1986), pp. 221-232.

둘째, 재정적으로나 정치적으로 정당한 權威나 資源을 광범하게 獲得하여 설정된 목표를 달성하도록 하며, 그리고

세째, 목적을 효율적으로 달성할 수 있게끔 外部의 政治的인 支援과 관련 조직과 집단을 조직화하고 실제 활용하는 일 등이다.²⁾

지방자치행정을 어떻게 구분하여 볼 것인가에 대하여서는 여러가지 관점들이 가능하다. 예를 들어 그 업무가 본래 어디에 속한 것이냐에 따라서 委任事務와 固有事務로 나눌 수 있고, 그 업무의 목적 또는 기능에 따라서 環境的 事務, 對人的 事務, 保護的 事務와 經濟的 事務 등³⁾으로, 또는 公益事業的, 社會福祉的, 產業・經濟的 機能으로 나눌 수 있고,⁴⁾ 또 정책이 집행되는 과정으로 볼 때는 주로 執行的인 성질의 업무나 활동이 여기에 속한다고 할 수 있다. 그러나 이들 업무들의 관리주체가 누구나라는 관점에서 보면 中央政府, 中間地方自治團體, 基礎地方自治團體, 그리고 關聯 私企業部門이 투자적으로 혹은 조합(combination)을 이루어 주체가 되어 수행하고 있다.

이 논문에서 관심을 가지는 것은 管理者의 관리방식이므로 이러한 政策・行政管理主體간의 관계 설정이 중요한 쟁점이 된다. 예를 들어, 중앙정부, 하나의 중간지방자치단체, 그리고 몇개의 基礎自治團體들이 진밀한 관계를 이루어야 효과적으로 관리되어 질 수 있는 정책이 있을 수 있고, 또 다른 한 예로는 여러개의 인접한 기초자치단체들이 합의를 이루고 다른 정책주체는 관여를 되도록 줄여야만 정책이 효과적으로 수행되는 경우도 있다. 上下 次道事業 같은 경우는 중앙정부가 정책의 방향에 대하여 관여하고 또 財政的으로 지원을 하며, 중간지방자치단체가 그 지역내에 있는 몇 개의 관련 기초자치단체와 더불어 정책을樹立・執行하여야 주민에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있는 경우도 있게 된다.⁵⁾

2) Moore, M., "A Conception of Public Management," mimeo, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September, 1983.

3) 孫在植, 現代地方行政論 (서울: 博英社, 1983), pp. 121-225.

4) 鄭世煜, 地方行政學 (서울: 法文社, 1986), pp. 418-467.

5) 실제로 상하수도의 경우 어느 정도 넓은 지역을 대상으로 광역행정을 수행하는 것이 經濟的으로 효율적이며 이론적으로나 실제적으로 입증되고 있다. 이에 관해서는, Nelson, A. and G. Knaap, "A Theoretical and Empirical Argument for Centralized Regional Sewer Planning," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, No. 4, (Autumn, 1987), pp. 479-486. 및 그 참고문헌들을 참조하기 바람.

‘[...] 논문의 전개를 위해서는 지방자치행정을 管理主體에 따라서 분석해 보는 것이 도움이 될 것이고, 그 관리주체가 누구이며, 어떻게 구성되었으며, 그들간의 관계가 어떠한 것인가가 관심의 초점이 될 것이다. 지방자치행정은 政治的인 管轄區域圈(potitical jurisdiction)이 서로 보장되면서 또 우리가 바라고 있는 정책집행의 能率性은 손상을 받아서는 곤란하다는 二重的인 제約을 갖고 있으며, 행정에 있어서 민주적인 가치가 존중되어져야 된다는 規範的인 要素가 관리를 더욱 어렵게 만드는 요소이다.

그러면, ‘管理者’가 어떻게 그의 업무를 수행하여야 되며 그러기 위해서는 어떤 유형의 관리에 정력을 집중시켜야 될 것인가 하는 의문을 제기하고 현대 한국에서 연구되어지고 있는 公共分野의 管理學이 충분히 앞으로 실시될 지방자치행정에 적합한 형태의 實務管理者 능력을 키우는데 적절한 것인가라는 점도 논의할 것이다.

현재 지방자치행정의 자율성 제고를 위해서 垂直的인 關係에서 水平的인 關係로의 중앙과 지방간의 관계변화, 儀禮的이 아닌 진정한 協議를 할 수 있는 방향으로의 지방자치단체간의 會議體 運營, 통제위주에서 조장, 권장이나 협의 형태로의 방향전환 등을 논의하고 있지만, 그러한 변화에로의 구체적인 수단에 관해서는 연구가 부족하였던 것이 사실이다. 공공분야의 관리학이나 전통적인 行政學의 주요한 分析의 單位(unit of analysis)들이 주로 개별의 政府事業이나 政策이 아니면 組織이나 機關이었다고 볼 때⁶⁾ 중앙정부와 지방정부간 관계, 중간지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계, 공공분야인 정부와 사부문의 사기업이나 각종 단체간의 관계에서 어떻게 정부써 키스를 제공할 것인가에 대한 政府行動의 一般的인 手段들(generic tools of government action)에 대한 연구가 빈약했음이 사실이다.

어떠한 중심조직이나 행정조직에 의한 통제위주의 중점에서, 자율을 기반으로 하고 자신의 보조정책기구를 포함하여 광범한 범위의 다른 行政主體와 第三者的 政府(third-party government)까지를 主體로 할 때 어떠한 관리형태가 필요하며 어떠한 정책수단들이 효과적인지에 대하여 연구의 중점이 이

6) Salamon, L., “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action,” *Public Policy*, Vol. 29, No. 3, (Summer, 1981), pp. 255-275.

될 것이다.

III. 傳統的 行政學과 間接管理

1. 公共管理者의 一般的 機能

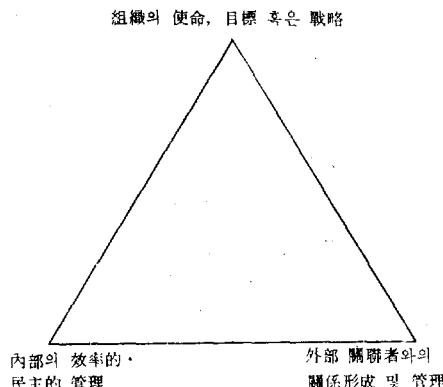
공공분야에서 一般的 管理(general management)의 기능을 어떻게 보느냐에 관해서는 여러가지 시각이 있을 수 있으나, 다음의 삼각형 시각⁷⁾도 관리의 문제를 분석하는 데 좋은 接近法이라 보여진다. 아래 그림에서 삼각형의 모서리는 넓은 의미의 공공관리자의 기능을 特徵으로 모아 놓은 것으로, 윗 모서리기능인 使命과 目標의 設定·分析 및 이들의 達成戰略은 政治·行政一元論의 내용과 유사하고, 일단 목표가 세워지면, 아래의 두가지 기능이 성공적으로 수행되어야 기관의 목표달성이 가능하리라는 아이디어인데, 우리나라의 각종 機關長 및 상위직 행정 공무원의 機能과 役割診斷에도 용될 수(transferrability) 있으리라 믿는다.

조직의 使命과 戰略의 영역에서는 조직의 목표, 優先順位와 조직운영계획 등이 분석된다. 조직의 목표는 組織環境이나 조직의 능력이 어떻게 앞으로 변할 것이라는 예측에 근거를 두고 역동적으로 개념화하여 다른 활동 분석의 준거역할을 한다.⁸⁾ 역동적으로 변화하는 데 있어 關聯集團의 독자적인 정책결정을 該當組織의 정책결정시 구체적으로 고려한다는 점을 강조하고 있다.

조직의 内部管理 영역에서는 組織化 및 人力配置計劃, 人事管理, 成果統

7) 이러한 삼각형 시각은 하바드 대학, 케네디 스쿨의 公共政策學科課程의 필수 네분야 중 하나인 정책·행정 관리학 그룹 교수인 Graham Allison, Mark Moore, Gary Oren 등에 의해서 고안·이용되고 있는데, 특히 직접관리와 관련된 事例分析(case analysis)에서는 유용한 분석의 틀(fame of analysis)이 되는 것 같다. 그들은 정책 학 프로그램의 교과내용이 학생들로 하여금 제도나 과정의 ‘理解’보다는 공공관리자로서의 ‘能力’을 증진시킴을 목표로 하고, 다른 필수 세분야가 政策實際의 分析家(policy analyst for policy substance)로서의 자질을 증대시키는 데 기여하게끔 고안된 데 비하여, 이 정책관리 분야는 공공관리자(public management)로서의 제도 이해능력, 기관내부의 업무과정 파악 및 개선능력, 政治的 管理 및 指導者(potitical management and leadership) 능력을 증진시키는 것을 목표로 사례의 개발과 일반 교재가 선정되고 있다.

8) 이러한 조직목적(목표)의 변동에 대해서는 吳錫泓, 組織理論 (서울: 博英社, 1983), pp. 130-146 참조.



制(performance control)과 情報管理 등이 주요 관심사가 된다. 여기서 조직화는 관리자가 조직의 권한과 책임의 구조를 확립시키고, 제반활동과 업무의 조정에 관하여 절차를 세우는 것을 뜻하는 것이나, 업무의 調整・協助에 관하여 특별히 강조를 하지는 않고 있다. 인력배치에 관하여서는 適材를 適所에 배치하되 주요한 자리를 설계하고 운용하는 데 관심을 두고 있다. 우리가 잘 알고 있는 募集, 任用, 訓練, 士氣維持, 能力發展, 昇進 등의 전통적 인사행정의 제반 기술이 이용되고 있는 분야이다. 成果統制란 다양한 管理 情報體制(management information system)의 관리를 가리키는 것으로 관리자가 정책 결정을 하고 목표달성을 측정하는데 이용되며, 豊算制度, 會計資料, 勤務評價制度, 그리고 공공서비스 평가를 위한 체제 등이 주축을 이루고, 최근에는 실제정책의 합리화를 위한 정책정보의 수집·분석도 주요한 기능으로 되고 있다.

마지막으로, 外部와의 關係를 형성하고 활용하는 활동이란 조직내의 다른 단위, 독립된 다른 조직, 대상 고객, 언론, 여론 등을 관계하는 활동이다. 여기서 동일한 권한체계 안에 있는 관련 조직단위에 대한 연구와, 權限體系가 독립된 다른 기관이나 집단을 다루는 연구는 큰 연관을 갖지 않고 진행되고 있지 않나 생각된다.

첫째, 동일한 권한체계 안에 있는 上級部署, 업무 협조나 競爭關係에 있는 대등한 다른 부서, 그리고 下級部署와의 관계에 관하여서는 오래 전부터

행정학자들도 관심을 보여 왔다. 이러한 동일 조직 내부의 관리가 행정의 표달성과 큰 상관관계를 가지고 있다고 믿었기 때문에 하나의 피라밋이 행정학의 주요한 분석 단위가 되었음을 부인하기가 어렵다. 階層構造, 統制의範圍, 意思傳達, 指導理論(leadership), 行政의 内部統制 등의 제반 이론이 이러한 내부관리를 효율적으로 하기 위한 연구였다고 해도 과언이 아니다.

이러한 것들은 그 뒷면에 指示와 統制(command and control)라는 전통적 행정의 가치를 그대로 인정하고, 문제에 봉착하면 다른 학문분야로부터 적극 한 문제를 해결하는 데 도움을 주리라고 믿어지는 이론을 약간씩 원용하지 않나 생각된다. 예를 들어 上意下達이 주된 의사전달 기능이나, 역기능을 나타내는 경우가 많으므로 下意上達을 강조하여 하급직원들의 사기를 높힐 이를 수단으로 하여 행정의 능률을 올리려는 접근이 傳統的인 指示와 統制의 또 하나의 수단일 수도 있다.

둘째, 다른 독립조직과의 관계는 정부 안의 다른 부처나 의회 및 司法府 외의 관계, 이익집단이나 관련 사업체들과의 관계를 다루는 것으로, 행정학에서는 주로 환경이라고 일반적으로 불려졌고, 좀더 구체적으로는 組織間의關係, 行政의 外部統制 등의 주제 아래 연구되었고 이것이 일반적인 관리이론과 다른 접근의 필요가 최근까지는 대두되지 않았다. 다음으로, 행정부나 政策의 形成과 言論과의 관계에 대해서는 최근에 관심이 증대하고 있으며, 一般大衆과의 관계에 있어서는 행정참여, 민주성의 제고, 協力生產(coproduction), 그리고 自率組織의 활성화 등의 주제 하에 연구가 진행되고 있다고 보인다.

2. 直接管理의 領域

이상의 관리의 기능에 대하여 전통적인 행정학의 촛점을 생각해 보면, 우선 조직의 内部管理에 연구의 범위를 한정시키지 않았나 생각되어 진다. 政治・行政一元論이나 發展行政에서도 그 범위를 조직의 목표 설정과 가치판단의 문제를 행정의 영역에 포함시켰으나 관리에서 계서적인 지시와 통제를 그 핵심으로 본 것은 큰 변화가 없지 않았나 생각한다.

조직내의 이상과 같은 效率의 측면에 촛점을 둔 직접관리는 위의 세 가지 공공관리자의 기능 중에서 효율적인 内部管理의 측면을 그 핵으로 하고, 여

기○ 목표의 설정 및 전략의 개발 등을 추가한 활동을 주로 일컫는다고 볼 수 있다. 전통적 행정학에서 다루는 동일한 권위구조내의 다른 부서와의 관계에서 생기는 활동도 종류에 따라서는 이 직접관리의 영역에 포함시킬 수 있으나, 다른 독립된 기관이나 조직과의 수평적인 意思傳達, 合意造成, 調整, 그리고 協調의 내용이 직접관리의 주요한 활동이라고는 하기 어렵다.

이러한 종래의 관리기능에 관한 이론이 우리의 地方自治行政에 얼마나 유용하게 원용될 수 있겠는가 하고 자문하여 보면, 하나의 지방자치단체 내부의 행정에는 그 상당부분이 이용될 것이나, 지방자단체간의 협력체제의 형성 발전, 중앙정부와 지방자치단체들간의 관계 발전, 그리고 지방자치단체와 관련 사기업간의 ‘關係管理’에는 그 유용성이 떨어진다고 아니할 수 없다. 그리고, 우리나라의 지방자치행정의 앞으로의 운영에 있어 ‘관계의 관리’에 대한 연구는 우리의 權威主義的인 정치·행정문화에서도 유용하게 활용 될 수 있는 특징을 동시에 가지고 있어야 한다.

3. 間接管理(Indirect Management)

① 직접관리적인 접근의 有用性이 제한되는 행정의 영역들

지방자치의 실시와 관련시켜 볼 때 앞으로 廣域行政이 주요한 현실적인 관리사가 되어질 것이다. 이것은 주민의 자연적인 日常 社會生活 領域이 인위적으로 획정된 지방행정구역을 능가함으로써 제기되는 문제로, 그 특색은 여러 행정주체가 모두에게 관계되는 행정문제를 공동으로 종합적·통일적으로 처리해야 된다는 데 있다. 우리의 경우도 地方自治團體組合과 地方行政協議會 등이 활성화되지는 않았다 할지라도 그 수가 점차 증대하는 것으로 보아서 앞으로 그 중요성이 증대되리라 보여진다.

이러한 組合과 協議會의 행정관리상의 특이성은 그들이 정책을 개발하여 수행하는데 있어 전통적인 직접관리의 행정이 限界를 드러낸다는 것이다. 그것은 어떤 한 행정주체가 자기의 直接的 統制하에 있는 조직이나 조직의 단위를 통하여 정책을 산출하지 않기 때문이다. 각자가 전적으로는 자기권한 안에 있지 않는 조직들을 통하여 정책을 형성하고 집행하기 때문이다.

이러한 현상은 중앙정부가 지방정부에 補助金을 지원하여 행정사업을 수행 할 때나, 공공분야에서 私企業에게 事業의 수행을 의뢰하였을 때에도 발

적 한다. 예를 들어 邑面上水道事業에 약 30%의 補助金을 지급하면서 중앙 정부가 그 사업을 전적으로 관리하려고 하여서는 안 될 것이고 또 그렇게 해 상 되지도 않을 것이다. 이러한 행정사업에 있어서 직접관리에서 논의하는 단순한 의미의 지시와 통제는 행정의 효율성을 저해함은 물론 나아가 행정 단위간의 민주적인 협조 분위기를 저해하고, 한 단계 더 확장하면 전진한 지방자치행정의 着根을 방해하여, 政治的인 의미에서의 지방자치도 성공적으로 발전될 수 있는 가능성을 줄 일 것이다. 몇 가지 이유에서 권장되기도 하고 또 현재 실시되고 있는 민간회사에 의한 쓰레기 수거나, 다른 공개입찰에 의한 공사등의 경우에도, 전통적인 관리이론이 예상하지 않은 분야이다. 민간의 私企業과 계약에 의한 다양한 행정에의 접근은, 선진국에서는 상당한 부분은 전통적으로는 공공의 권력관계라고 받아 들여졌던 행정의 영역까지 침투하고 있다.⁹⁾

이러한 실제 정책·행정 활동의 변화와 함께 검토되어져야 할 것은 정부의 일반적 관리수단이 달라지고 있다는 것이다. 따라서 이러한 달라진 관리 수단, 즉 기관간의 의사전달, 협조에 있어서의 영향력, 보조금을 포함한 재정적인 여러 지원 및 조정제도, 공공부문이나 사부문에 걸친 계약 등에 연구의 중점이 모아질 것이 요구되고 있다.

2) 間接管理의 狀況(Indirect Management Situation)

지방자치의 실시와 더불어 행정분야에서 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위해서는 위에서 예시한 바와 같은 지방자치단체간의 협의, 중간지방자치단체와 기초자치단체들과의 협의, 중앙정부와 지방자치단체들과의 관계, 그리고 사기업부문에로의 行政業務의 계약에 의한 이관 등이 발전적으로 확대되고 그러한 관계의 성질이 권력을 배경으로한 命令과 統制(command and control)보다는 상대의 의사결정 권한을 존중하고 당사자들의 정책결정 과정이 통합되어져서 주민의 복지를 증대시킬 수 있는 방향으로 나아가야 될 것이다. 이러한 다수 政策決定者들간의 정책결정과정에 이용될 수 있는

9) 이러한 연구에 관해서는, Kakalik, J. and S. Wildhorn, *The Private Police: Security and Danger*, (New York: Crane Russak, 1977) 참조. 최근 미국에서는 사기업의 정부와의 계약에 의한 矯正產業이 점차 규모가 크지고 지역적으로 확산되고 있다.

한 대^대이 아래에서 제시하는 간접관리의 요소를 기존의 관리형태에 도입하는 방^방이 될 것 같다.

間接管理가 요구되는 상황이란 權限과 資源(authority and resources)은 共有되어 있으나 責任(accountability)은 상대적으로 集中되어 있는 경우가 대부분이고, 어떠한 한 행정주체도 시민과의 관계에 관한한 責任을 회피할 수 없는 경우도 포함된다. 따라서 조금 추상적이기는 하지만 直接統制의 정도가 기밀적인 책임의 정도보다는 열은 경우가 이에 해당되겠다. 이러한 상황의 三種은, 첫째, 자원과 정보가 公式的인 境界를 넘나드는 조직 간의 활동이고(interorganizational activity), 둘째, 서비스의 전달에 관련된 중간의 公私組織들은 중앙에 대하여 部分的으로 責任이 있고(partially accountable), 세째, 정책에 관여되어 책임이 있는 기관들이 정책의 목적에 대하여 상당히다른 기해를 가지게 되며, 마지막으로, 그러한 정책의 수행이나 관계가 繼續되리라고豫想하는 것 등이다.¹⁰⁾

위에서 언급된 地方自治行政의 중요한 영역들 중 많은 분야가 이러한 경우에 해당한다고 할 수 있다. 더우기 행정의 민주화나 권위주의의 말소가 실현되려면 이러한 영역이 점차 확대되어야 된다고 생각한다. 따라서 간접관리의 組成화는 행정의 민주성을 고양하려는 基本的인 方向과도 일치되는 것이다.

3) 间接管理의 主要 手段

개개의 技法들을 검토하기 전에 여기서 강조하여야 될 것은 이러한 간접관리의 상황에서는 공통적인 요소, 특히 共通의 目的, 價值, 規範, 그리고 緊密한 關係의 인식이 중요하다는 것이다. 왜 여러 행정주체가 결합되어서 주민에게 행정서비스를 제공하여야 하느냐? 手段의in 문제들이 공익이나 주민의 복리라는 목적을 손상시키는 방향으로 작용하지 않느냐? 이러한 질문들이 참여하는 여러 행정 주체에게 심각하게 인식되어져야 한다는 것이다.

10) 이러한 경우에 관해서는, Sebenius, J., "Rough Notes on Indirect Management," *timeo*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1982 및 Rosenthal, S., *Managing Government Operations*, (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1982)와 Rosenthal, S., "New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs," *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6, (November/December, 1984), pp. 469-476에서 광범위하게 논의되고 있다.

전문적인 영역의 규범이나 專門職業上의 基準(professional standard)이 조직의 境界를 넘어서도 유용하게 적용되기 때문에, 그것들이 관리자가 호소할 수 있고 영향력을 행사할 수 있는 장소가 되기도 한다.

같은 사업에 종사하는 행정전문가들이 수행하고 있는 정책의 가치를 공유하고, 집행에 수반되는 정책의 倫理規範을 상호 존중하는 것이 간접관리에 핵심적인 역할을 한다. 따라서 가능한한 관리문제에 접근함에 있어 최고관리자들의 참여를 처음부터 적극적으로 유도하기 보다는 관리기관의 해당문제 전문가들끼리 먼저 문제를 접근하여 구도를 잡게하고, 그들 사이에 갈등이 생기거나 능력에 한계를 느낄 때는 外部의 專門家를 초청하도록 하는 것이 한 방법이겠다. 궁극적으로 어떠한 목적의 사업인가를 實務者의 수준으로 구체성을 줄일 수 있는 방법의 개발이 이러한 경우 중요한 의미를 갖는다.

위와 같은 間接管理의 핵심적인 요소에 이어서 아래에서는 우리나라의 지방자치행정의 발전에 도움이 되리라고 여겨지는 몇 가지 間接管理 技法을 살펴보려고 한다.¹¹⁾

11) 간접관리의 수단에 관하여는 다양한 아이디어가 개발되고 있는데, 이는 주로 미국의 聯邦制度下에서나 미국의 공공분야와 사분야간의 관계에서 나온 것들로 우리나라의 경우로 移轉(transfer)시키기에는 많은 한계가 있다. 그것은 근본적으로 미국의 경우, 역사적으로 형성된 聯邦制下에서 어떻게 하면 이미 상당할 정도로 독립된 政府間의 關係(IGR: Inter-Governmental Relationship)에서 정책을 효율적으로 통제하며 집행할 수 있는가의 문제이고, 우리의 경우는 어떻게 하면 고도로 집권화된 單一體制(unitary system)에서 각급 지방자치단체가 어느 정도의 자율성을 누릴 수 있는 관리수단을 개발하느냐의 문제이다.

그러나, 전환의 방향은 다르나 어떤 몇 가지 수단들은 우리의 지방자치행정에도 활용될 수 있으리라 본다. Sebenius 등의 관리분야 교수들은, 집권법으로, 목적 공유, 계약조건, 통제와 평가, 시행과 제재, 조직적인 변수, 그리고 협상 등을 들고, 간접관리자가 문제를 진단하는 데 있어서는 정책의 산물, 政策의 '生產-消費函數', 필요한 조직과 취약한 곳, 통제와 책임, 그리고 호소할 수 있거나 영향을 미칠 수 있는 곳 등을 분석하여야 된다고 한다. (Sebenius, J., "Rough Notes on Indirect Management", mimeo., Harvard University, 1982, pp. 2-8.) 그리고 정부간의 프로그램을 간접관리하는 수단들을, Rosenthal은 영향을 미칠 수 있는 영역을 프로그램의 범위 및 내용, 전달, 통제로 구분하고, 첫째, 프로그램의 범위와 내용에 관련된 간접관리의 수단으로는, 법규, 예산, 표준화 등을 통한 공식적인 규제, 규정의 해석, 보조금 신청 등을 들고, 둘째, 프로그램의 전달과 관련해서는 提案書 要請(RFP: request for proposal), 사업제안서, 경비보전 절차, 기술적 원조, 훈련 등을 들고, 세째, 프로그램의 통제를 위해서는 계획 평가 및 인가, 허가, 계약의 협상, 규제의 해석 및 면제, 감사, 모니터링, 평가, 제재 등을 들고 있다.

그리고 이상의 어느 것보다 운영에 관계되는 人力의 選擇이 가장 중요한 요

(.) 모니토링과 評價(monitoring and evaluation)

○ 기서 모니토링이란 정책의 전개과정을 예의 注視하고 統制한다는 것으로, 현재의 指示와 報告體制와는 상당히 다른 뜻으로 쓰인 것이다. 지방자치 단체에서의 정책실시상 생기는 문제가 중앙정부의 입장에서는 모니토링의 결과로 변하게 되는 것이다. 현재와 같은 직접적인 중앙에 의한 정책집행의 指示와 統制 대신에, 정책의 期待值를 제시하고, 정보를 수집하여 기대치와 비교하며, 실제의 결과와 기대와의 불일치를 분석하여, 수정을 가하는相互適應과 배움의 과정(learning process)으로의 전환이 주된 내용이다.

○ 이러한 진화적인 사이클을 갖는 統制(an evolutionary cycle of control)란 政策過程에 대하여 자료들은 때때로 수집하나, 그것이 즉각적인 통제의 목적 아니고 정책의 과정을 분석하여 지방자치단체와 같은 정책수행자가 활용할 수 있는 형태로 建設的인 建議를 하는 ‘統制’가 된다.

국·련된 정책의 展開過程을 중앙정부가 때때로 주시하고 시의적절하게 분석하는 것은 그것이 우리의 경우 비록 멀리 떨어져서 이루어진다 해도 당해 지방자치단체에는 중요한 의미를 가질 수 있다. 중앙정부가 정책의 基本方針을 제시하고 중간지방자치단체 정도에서 基本計劃을, 기초지방자치단체에 實施計劃을 맡긴 후, 그 정책의 진행과정을 주시하고 過程評價를 통하여 현지 수행 중인 정책진행의 수정제의 뿐만 아니라 차후의 관련 보조금 등의 운영시 참조하는 경우도 여기에 해당된다. 그러나 이러한 造成的인 評價(formulative evaluation)의 도입이 완전히 정착되지 않은 상태에서, 垂直의 인關係를 그대로 둔채 과정평가를 도입하자는 것은 아니다. 현재 지방에서 실시되고 있는 시책사업이나 역점사업을 중앙에서 일일이 運營實態監查, 進度把握, 現場確認 등을 시행하는 것에 제도적으로 관여하고 중간자치단체 단계에서 많은 노력을 직접투입하고 있는 것은 평가제도의 政策管理機能이나 行政支援機能을 약화시키고 통제를 강화시키는 부작용을 낳게 될 것이다.¹²⁾

소이고 적절한 인사에 의한 관리는 정책의 모든 과정에 다 적용된다고 하고 있다. (Rosenthal, S., "New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs," *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6, (November/December, 1984), p. 474.

1:) 이러한 감사기능의 전환과 정부단위간의 분담에 대해서는 다음 책에 잘 연구되어 있다. 盧化俊, 政策評價論(서울:法文社, 1986), pp.501-523 참조. 특히 中央部處와 道單位의 지방자치단체 간의 논의에 대해서는 pp.519-520 참조.

현재와 같은 權力關係 혹은 경직된 수직관계 하에서 注視를 하게 되면 명령이나 지시와 같은 효과를 갖게 되기 쉽겠으나, 그 주시의 내용이 직접적 간접이 아니고 원래의 목적에 적합하게 자율성을 보장하려고 한다면 전체적으로 효율의 증대를 도모할 수도 있을 것이다. 이러한 관계에서 볼 때 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방자치단체들간의 관련 공공관리자들의 役割關係를 ‘게임(game)’으로 보려는 시각도 앞으로의 연구에 큰 도움이 되겠다.¹³⁾

평가도 직접관리의 영역에서 사용되던 靜態的 政策評價基準들인, 能率性, 衡平性, 合法性 등의 기준중심의 여러 접근법에서, 간접관리의 영역에서는 정책의 產出函數가 여러 정부단위의 관여로 달라졌으므로, 다른 유형의 평가방법이 도입되어야 할 것이다. 이러한 여러 정부단위가 관련된 정책주체 사이에서 政策이 전개될 때에 필요한 것이 過程評價基準(process criteria)이다. 상당한 정도로 독립성이 인정된 중앙정부와 지방자치단체간의 과정평가 기준은 중앙정부의 입장에서는, 첫째, 이미 잘 개발된 정태적인 정책과 기준들과 더불어, 정책이 長期的인 시각에서 보아 일관되어 持續되어(continuity), 上位目標와 下位目標 및 實施計劃의 통합을 강조하는 一貫性(consistency), 그리고 여러 주체들간에 정책을 조정·협조하므로써 발생하는 不確實性(uncertainty or risk)을 줄이려는 確實性, 그리고 전체적인 정책 분석이나 정책수단을 분명히 하고 자세히 당사자들 사이에서 이해되게 하는 明瞭性(clarification)이나 精巧性(elaboration) 등의 기준이 강조되어야 하고, 둘째, 기대와 실적간의 불일치에 대한 공동 분석을 시행하고, 세째로는 정책의 수행과정에서 발생하는 상반된 문제들을 즉시 해결하고 그 발생확률을 줄이는 노력 등이 될 것이다.

評價制度를 운영함에 있어서도 職務監察과 같은 강압적 접근법 보다도 현지의 정책집행 방법을 조장하지 않으려는 전략과, 바람직한 방향으로 유도

13) 이러한 연구를 위해서는, Lynn, L., Jr., *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*, (New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1981; Lynn, L., Jr., “Government Executives as Gamesmen,” *Policy Analysis and Management*, Vol. 1, No. 4, (1982), pp. 482-495 참조. 우리나라의 에너지정책에서의 에너지 下部部門끼리의 競爭과 協商關係를 이와 유사한 시각으로 본 분석은, Lee, Dalgon, “‘Backward Mapping’ Analysis of An Urban Energy Policy,” Unpublished Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1987, pp. 109-128 and 265-319 참조.

하고 조장하는 전략으로 나누고, 구체적으로 어떻게 하면 執行過程을 지방에 두고 두면서도 정책의 목적 달성이 가능하겠는가를 생각하여야 될 것이다. 예를 들면 현재의 방만한 관리를 억제하는 (discourage) 비권력적 수단으로는, 개념 계획을 수정하거나 기준계획을 폐기하는 방법, 예외적인 사건만會計監査를 하고 비용의 상호간의 배분에 관하여 변경을 가하는 방법, 행정의 기관을 통제하는 방법, 그리고 재정적인 벌과금이 각종 광의의 地方財政調整制度에 반영되게 하는 방법 등이 있을 것이다. 다른 대안쪽으로 정책집행체제를 유도하려고 하는 경우에는 효과적인 관리에 의한 剰餘 果實金을 執行을 직접 수행한 지방자치단체가 임의로 사용할 수 있게 하고, 새로운 과정, 제도, 관계형성에 드는 비용을 중앙에서 부담하거나, 또 새로운 代案開發에 수반되는 政治的, 行政的 危險을 중앙정부에서 많은 부분을 집으로써 地方의 開拓者(entrepreneur in local government)가 독창적으로 정책을 개발하고 수행하는 분위기를 조성해야 된다.

(c) 契約條件의 履行과 制裁

간접관리 상황에서는 정책주체간에 업무의 수행이 여러가지 형태의 계약에 의하는 경우가 많게 된다. 그러한 계약의 항목은 法令에 의해서 명확하고 고정적일 수도 있고, 暗默의하거나 관행으로 條項自體의 법주가 불분명한 경우도 있을 것이다. 그 명확성의 정도가 어떻든 간에 계약의 조건을 잘 관리함으로써 소기의 정책 목적을 달성하려는 接近法은 확실히 빈번한 지시와 통제보다는 계약당사자 모두의 자율적인 행동을 보장하면서 共同目的을 달성하는 데 적합한 것이다. 정책의 산출이나 결과적인 효과를 얼마나 정확히 파악하고 계약의 전기간을 통하여 계약조건들의 확실성을 얼마나 유지하느냐가 틀림없이 행정가의 민주적 관리능력의 한 지표가 될 수 있을 것이다.

c) 러한 접근법과 관련된 분야가 代理人理論(theory of agency)에서 깊이 있다. 다른어지고 있다.¹⁴⁾ 主體(principal)와 그와의 계약조건에 따라 움직이

1.) 이 분야의 대표적인 연구는, Pratt, J., and R. Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, (Cambridge, M.A.: Harvard Business School Press, 1985); Mitnick, B., "Regulation and the Theory of Agency," *Policy Studies Journal*, Vol. 1., No. 3, (1982), pp. 442-453.; Crawford, V., "Dynamic Game and Dynamic Contract Theory," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 2, (June, 1985), pp. 195-224.

는 代理人(agent)의 형태모델은 공공행정의 영역에서도 유용한 정책주체간의 關係設定形態에 이용되리라 본다. 여기서 주의를 요하는 것은 이러한 대리인 모형(agent model)은 Elcock이 분류하고 있는 중앙정부와 지방정부간의 關係類型이¹⁵⁾ 아니다. 여기서援用하고 싶은 분야는 지방자치단체와 관련 사업간의 계약관계이므로 사분야의 관리론에서 연구되고 있는 대리인과 주체와의 사이를 원용하자는 것이다. 또 공공분야에서의 원용, 즉 中央政府와 地方自治團體間에의 원용에도 사부문에서의 非權力的인 요소들을 도입하는 것은 유용하리라 본다.

정책 주체의 입장에서 보면 대리자 혹은 계약에 의한 협조자의 利益函數(interest function), 動機와 誘因體制(incentive system), 대리인의 정책수행과정에 나타난 행동의 관찰과 문제점의 수정, 자신과 대리인간에 형성된 정책전개에 따르는 危險(risk)의 分布, 또 실무수행에 가까이 있는 대리인이 구체적인 정보를 많이 가짐으로 인하여 야기되는 정보의 非對稱性(asymmetries of information) 등이 주요한 관심사로 등장하게 된다. 또 양자간의 관계가 편함에 따라 주체가 관심을 두는 위의 이슈들도 力動的으로 변한다는 것이다.

이와 더불어 정책의 관리를 더욱 복잡하게 하는 다음과 같은 요인들에 대처여도 정당한 고려가 되어야 될 줄 안다. 의사결정이 일방적으로 問題認定-情報蒐集-代案開發-代案評價-執行準備 등의 과정으로 끝나지 않고, 항상 상대방이 있고 상대가 제한된 계약내에서나마 獨立된(independent or autonomous) 의사결정을 할 수 있는 權限(authority)과 能力(capacity)이 있으며 종래에 논의된 일방적, 靜態的인 의사결정이론에 현실성을 가미한 점이 불가피해졌다는 것이다. 이제는 의사결정 주체가 둘 이상의 複數라는 것과 각자의 정책대안들이 나를 수 있기 때문에 相互間에 特出한 代案(nutually prominent alternative)을 어떻게 개발하고 모색하며, 또 評價의

15) Elcock, H., *Local Government: Politicians, Professionals, and the Public in Local Authorities*, (London: Methuen and Co., 1982), pp. 3-6. 저자는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 권력적, 후견적 관계로 보는 대리인 모형, 동등한 관계를 갖는 同僚關係 모형(partnership model), 그리고 중간의 형으로, 일종의 비대등한 권리관계에서의 계약의 참가자들 사이에서 일어나는 交換過程(process of exchange)으로 분류하여 본 것이 전통적 견해라고 하고 이를 현실적으로 분석·비판하고 있다.

基準이 단순하지 않기 때문에 정책평가의 기준도 상호간 공동으로 활용할 수 있는 과정평가기준으로 전환되어야 되겠다.

계약조건의 이행이 문제가 생겼을 때도, 그것의 履行督勵와 制裁(enforcement and sanction)가 전통적인 권력적이거나, 흔히 보이는 당사자에 대한 인사조치를 통한 해결보다는 계약의 파기, 벌과금제의 도입, 차기계약에의 연계(link) 등의 非權力的 報償的 關係가 등장하게 된다.

이러한 중앙정부와 지방정부자치단체간 혹은 委託地方自治團體와 受託地方自治團體間의 정책운영에는 運營管理(operation management)라는 분야가 원용될 것 같다. 중앙과 지방정부들간에 걸친 정책의 기회, 통제, 그리고 정부 서비스의 전달과정을 주요 관심사로 하는 이 분야는 情報의 還流(information feedback), 경계구역 기능, 그리고 궁극적으로는 조직간의 권력과 이익에 연구의 촉점을 맞추고 있다.¹⁶⁾

情報管理의 측면에서는, 평가자가 전국적인 統計情報률 평가목적으로 분석함에 있어서 특정정보가 특정지방에서는 그 운영적인 의미가 무엇인지를 밝히고 그들의 분석결과도 구체적인 운영과 결부시켜서 妥當性(validity)을 생각해야 될 것이다. 그리고 중앙정부의 境界를 넘어서 구체적인 지방자치단체의 情報源을 분석하려는 評價者는 그러한 일의 과다한 비용과 適切性에 관하여 비난을 각오하여야 될 것이다.

境界區域의 과업은 조직의 내부관리 기능과 外部環境管理 기능을 연결시키는 일들이다. 중앙정부내에서는 정부투자기관의 규제·분석을 목적으로 하는 조직이 여기에 속하고, 앞으로의 内務部의 주요기능이 여기로 수렴되어야 될 것으로 본다. 이러한 조직에 있는 평가자들은, 첫째, 어떻게 간접 관리의 수단들이 중앙정부와 지방자치단체간에 걸친 정책들의 成果를 향상 시켜 주며, 둘째, 어떻게 다른 ‘政府’와의 관계에서 境界區域의 역할이 상호조정되고 있으며, 또 정책의 성질, 자원, 기술, 가치 그리고 주민의 요구 변화에 따라서 그 관계가 변화, 발전되어 가는지를 살피고, 세째, 境界區域에 있는 평가자의 역할이 줄어들거나 늘어남이 어떻게 지방단위에서의 성과

16) Rosenthal, S., “New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs,” *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6, (November/December, 1984), pp. 470-473.

을 관련되고 있는지를 자체평가하여야 될 것이다.

中央과 地方間의 권력 및 이익관계에 관해서는 우리의 경우 현실적으로 一體制(unitary system) 아래서 중앙정부의 권력적 비중이 높고, 國家的 利害가 우선시 되고, 상당히 자율적이고 독립적인 수준까지 지방자치가 실현되더라도 통합의 필요는 여전히 남게된다.¹⁷⁾ 그러나 중앙정부가 앞으로는 第三者(third party) 혹은 仲介者(middlemen)에 광범위하게 의존하여 정책을 집행하게 될 것이므로, 官僚的인 說得과 間接的인 誘因(bureaucratic persuasion and indirect inducement)이 성과를 높이는 “根本的問題解決”的 방향이 될 것이다. 중앙정부가 역사적으로 형성된, 또는 법규상 인정된 권리의 우위와 정책수행의 자금을 보유하므로 對地方自治團體와의 협상에서 모든 분야에서 우위를 향유할 것 같으나, 중앙정부란 정책을 직접 집행할 下層構造(infrastructure)가 없으므로 이점이 큰 ‘弱點’이 되고, 역으로 이는 지방의 정책관련자가 이용할 수 있는 권리원이 된다.

(3) 協商(negotiation or bargaining)과 調整(coordination)

협상이라는 개념이 정책관리의 분야에 도입된 것은 크게 새로운 일이 아님, 실제로 어떻게 협상이 진행되며 어떤 구조로 파악해야 되는지 등에 관심을 가진 것은 최근의 일이다. 주로 정책집행과정에서 겪게 되는 葛蘿의 分析과 解消에 관심을 가지다가 그 하나의 방법으로써 협상이론을 도입하게 된 것이다. 특히 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체들간의 관계관리에는 협상이 하나의 중요한 管理次元으로 받아들여지고 있다.¹⁸⁾

.7) 金光雄, “地方自治와 行政發展”, 韓國의 地方自治와 地域社會發展(서울대학교 출판부, 1986), pp. 34-46. 여기서 저자는 상당히 진보적인 주장을 하고 있으나 통합의 필요를 대전제로 하고 있다고 본다. 統合의 필요성에 관하여는, 朴東緒, 韓國行政의 未來像(서울:法文社, 1988), pp. 301-474를 참조.)

.8) 협상을 하나의 기술적인 요소로 또 그 技術的方法(negotiation skill or technique)으로 보아서, 私部門에서나, 國家間의 協商, 心理現象으로서의 協商過程, 戰略研究 등에서 협상이 등장한 것은 오래된 일이지만, 이 분야의 이론적 발전은 최근의 일이다. 그동안의 집적된 연구의 전근본은 대략 여덟가지 정도로 나누어 볼 수 있는데, 歷史的, 脈絡的(contextual), 構造的, 戰略的, 個性分類, 行態的 記述, 過程變數(process variable), 그리고 實驗이나 模寫實習(experimentation or simulation)이 그것들이다. 최근에는 數學者, 經濟學者, 經營學者, 法學者, 그리고 政策學者들 사이에 계량적이고 분석적인 연구가 協同體制를 이루면서 진행되고 있고, 주로 전문대학원에 프로그램이 개설되었으며, 여

의 公共分野의 政策過程(policy process)에 협상이 도입되겠는가? 아니면 어떤 분야에서 협상에 의한 접근이 효과적이겠는가? 첫째는 서로 다른 기록의 공유된 권력에 대해서牽制와 均衡(check and balance)이 필요한 곳, 둘째는 공유된 권위(shared authority)에 의해서 장기적인 관점에서 영향력을 행사해야 할 필요가 있는 곳, 세째는 資源이 制限된 곳, 그리고 네째는 공식적인 權威(formal authority)가 행사되지 않는 외국, 언론기관 등과의 영향을 들이 되겠다.

◆ 러 정책주체가 관련된 정책의 집행인 경우, 대략 剛性的인 強制的 執行戰略(hard-line enforcement strategy)과 軟性的인 協商戰略(negotiating with various policy implementors)이 있을 수 있는데, 어떤 한 우월한 지위에 있는 정책 관련자가 강제성을 배경으로 하고 당면한 官僚的 蔽藤(bureaucratic conflict)¹⁹⁾을 처리하려고 할 때는 은연중 上官과 部下의 관계에 구속되게 된다. 이때는 협상의 권리관계에 변화가 와서 약한 지위에 있는 당사자의 정초 관리에 부적절한 영향을 주게도 된다. 더구나 정통성이 없거나 信賴(credibility)를 확보하지 못한 경우, 강성 일변도의 관리전략이 한계에 직면할 것은 뻔한 일이다. 더구나 상대방이 법적이나 정치적으로 독립성이 보장되어야 하는 경우, 剛性戰略은 그 정통성을 확보하기 어려울 것이다.

우리가 관심을 갖는 것은 軟性管理의 하나인 협상이 ‘상대방에게는 효용

러 곳에 연구소가 설립되면서 專門誌와 함께 教科書들이 들어나고 있다.

연구의 시작은 협상당사자의 어느 한 편에 중점을 두느냐 아니냐에 따라, 對稱的인 記述的 혹은 處方的研究(symmetrically descriptive/prescriptive research), 非對稱的인 記述的 혹은 處方的研究(asymmetrically descriptive/prescriptive research), 그리고 外部의 으로 記述的 혹은 處方의인 研究(externally descriptive/prescriptive research)로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 접근법들이 간접관리의 연구에 광범위하게 원용될 수 있을 것으로 믿는다. 이 분야의 연구에 관해서는 아래의 글들을 참조하기 바란다.

Raiffa, H., *The Art and Science of Negotiation*, (Cambridge, M.A.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982); Zartman, W., *The 50% Solution*, (New Haven: Yale University Press, 1976); Susskind, L., L. Bacow, and M. Wheeler, *Resolving Environmental Regulatory Disputes*, (Cambridge, M.A.: Schenkman Publishing Company, 1983); and Lax, D., and Sebenius, J., *The Manager as Negotiator*, (New York: The Free Press, 1987).

19) Buntz, C., and B. Radin, “Managing Intergovernmental Conflict,” *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 5, (September/October, 1983), pp. 404-407.

이 크지 않으나 자신에게는 효용이 큰 항목이 있는 경우, 그 항목을 상대에게 양보하고, 자신은 상대방에게는 전자보다 작은 효용을 가지나 자신에게는 이미 양보한 항복보다 큰 효용을 가지는 항목을 주장함으로써’ 複數의 政策主體들의 관계를 生產的으로 발전시킬 것으로 기대한다. 즉, 우리가 간접 관리에서 개발하려는 協商種類는 합이 零이 되는(zero-sum) 分配的 協商(distributive bargaining) 관계가 아니고 생산적인 統合的 协商(integrative bargaining) 이어서 협상에 관여하는 대부분의 당사자가 협상을 통하여 각자의 效用(utility)을 증대시키는, 즉 公益이 신장되는 정책수행 형태인 것이다.

물론 협상이 다른 相應할 行動代案(best alternative to a negotiated agreement)보다 비용이 적게들고 결과가 우수할 뿐만 아니라, 그 상황을 이루는 정치·행정문화가 공공정책주체간의 협상을 가치있는 대안으로 받아들이여야 쉽게 공·공분야의 세계에 公開的으로 도입될 수 있다. 우리의 경우 공·공분야에서 실제로는 협상이 어쩔 수 없이 진행되고 있으나, 그것은 ‘은밀한’ 것으로 받아들이고 있기 때문에 合法性, 公開性 등의 行政理念과 관련하여, 또 경직된 極限論理 때문에 도입에 어려움을 겪고 있다. 그리고 낭정히 우리의 여건에서 협상에 관련되는 去來費用(transaction costs)을 분석하여야 될 필요도 있다.

협상을 통해서 효율적인(efficient) 합의가 이루어지기 위해서는 우선 당사자들의 이해, 主要爭點(issue), 그리고 立場(position) 등이 밝혀져야 하고 비대칭적인 權力關係 아래서도 어떻게 서로에게 特出한 代案(mutually prominent alternative or focal point)에 접근해야 될 지에 대해서 여러가지 衡平(fairness)이나 正義의 원칙하의 이해배분 노력이 관리의 일환으로 받아져야 할 것이다. 협상의는 어떤 대안이 있으며, 각 당사자가 마음에 두는 最低價値(reservation value)가 어느 정도이며, 협상을 함으로써 실제로 얻게 될 가능성 있는 가치는 얼마 정도일까에 대한 確率的評價가 있어야 될 것이다. 그러면 협상과정에서는 어디서 結合利得(joint gain)이 오겠는가?

첫째는 공유된 능력 즉, 공유된 기술, 생산과정, 지식 등이고, 둘째는 상호간에 양보를 통한 교환(trade), 세째는 규모의 경제이며, 마지막으로 네째는 진정하게 당사자들간에 공유된 전문직업적 윤리, 가치, 성향, 그리고

정^정을 포괄하는 共有된 利益(shared interests)이 있어야만 빵의 크기를 키울 수 있는 것이다. 정책의 집행과정에서 이러한 결합이득이 생길 수 있다는 것은 이해하기 어렵지 않다. 하나의 예로 都市再開發政策過程에 있어서 정^府주체와 移住對象者들의 사이에 갈등이 만연할 수 있는데, 이를 執行一邊^邊의 강성전략으로 재개발사업을 추진하는 것은 주민의 權利保護라는 측면에서 볼 때 문제가 있는 경우가 많다. 이러한 경우 대체로 관련 이슈가 여러 가지여서 협상이란 구도가 자리잡기가 쉽게 된다. 먼저 施行主體側에서는 여러 이슈중 移住對象者の立場에서는 효용이 높은 이슈이나 정책시행에는 큰 장애를 주지 않는 것을 찾아내어 요구를 일부 수용하고 이를 알려 이주 대상자들로부터도 협조를 구하는 것이 양자의 이익을 증대시키고 公平性을 높이는 방향이 될 것이다.

다음으로는 調整이나 協調에 관한 연구이다.

우리사회에서 리더의 역할에 관해서는 많은 연구가 되어 왔지만 리더의 統合者(integrator)적 자질에 관련된 調整과 協調의 구체적인 방법에 대해서는 연구가 부진하였던 것이 사실이다. 그러나 우리가 지방자치행정을 바람직한 형태로 궤도에 올려 놓기 위해서는, 意思傳達(communication), 融化(conciliation),妥協(compromise), 그리고 積極的調整(coordination) 혹은 協調(cooperation)로 요약될 수 있는 새로운 政策·行政管理形態(4C)가 요구되어지는 것이다. 이것은 指示와 統制(command and control)라는 傳統的管理方法(2C)와는 차이가 나는 것으로, 2C에서 새로운 4C에로의 관리방식으로 전환은 지방자치행정에 많은 변화를 줄 수 있을 것이다. 물론 4C는 Ford 式政府의 한 政治的管理形態이지만, 우리의 지방자치행정과 관련시켜 보면, 중앙정부와 지방자치단체들, 그리고 지방자치단체들끼리의 효과적인 협력, 이해의 대립시 融化하려는 기본태도, 蔽藤을 지시·명령에 의해 소급기판에서 일방적으로 처리하지 않고 당사자들끼리 효용이 작은 것들을 보하며, 그리고 일단 조정이나 협조된 일은 적극 실천하는 多數唱導의 制(multiple advocacy system)를 정책의 전과정에서 도입하는 것이 될 것이다.

여기서 調整과 協助에 대해서만 간단히 살펴 보면, 조정이란 것은 정책 마련자들이 공동의 사업을 集團的으로 수행함에 있어 기존의 의사결정 규정

을 이용하거나 새로운 규정을 공동으로 만드는 과정일 것이며, 협조란 각자의 운영 목적들을 공동으로 달성하기 위하여 상호 독립적이고 자율적인 조직들이 고의로 관계를 유지하는 것이다. 따라서 두 개념간에는 엄격히 말하면 차이가 있는데 조정은 각 조직들이 처음에 선호하였던 결과보다는 다른 結果目的(joint goal)이나 활동을 강조하는데 비하여, 협조는 政策主體가 서로 양보는 어느 정도하나 기본적으로 각자가 선호했던 목적이나 활동을 한다는 점에서 차이가 있다. 조정은 자연히 협조에 비해 자율에 위협이 되고, 고의 관리자가 관련되며, 垂直的이나 水平의 連繫(vertical or horizontal linkages)가 영향을 받고, 약간의 공식화된 규율을 갖는 것이 특징이라고 할 수 있다.²⁰⁾

調整을 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데,²¹⁾ 그 첫째는, 同一한 次元의 主題(single dimensional issue)에서 서로 양보를 교환하거나, 다른 여러 次元의 主題들(different dimensional issues) 사이에서 각자가 일정량을 주고 받는 것으로 讓步의 交換(concession exchange)이란 형이고, 둘째는, 둘 이상의 당사자가 그들의 욕구를 만족시킬 수 있는 대안을 찾음에 있어, 그들의 목적과 우선순위 등에 관한 정보를 공유하는, 問題 解決을 위한 論議(problem-solving discussions)라는 형이 있다. 이렇게 보면 위에서 언급한 협상이라는 것도 조정의 한 단계가 될 수 있다. 따라서 조정이 어떻게 발전되느냐에 관한 논론이 어떠한 조건하에서 협상이 시작될 수 있느냐 하는 데 어떤 통찰을 줄 수도 있다.

調整을 위한 행동은 당사자들이 相互性(reciprocity)을 발휘하여 신뢰라는

20) Mulford, C. and D. Rogers, "Definition and Models," in Rogers, D., and et al., (eds.) *Interorganizational Coordination*, (Ames, Iowa: The Iowa State University Press, 1982, pp.9-17). 우리의 경우 조정은 중앙정부와 지방자치단체의 관계형성에, 협조의 경우는 지방자치단체들간의 경우에 적절한 관계형성에 유용한 개념이 될 수 있겠다.

협조의 경우도 비슷하겠지만, 조정의 전략을 대체로 세가지로 나누어 볼 때, 권력이 분산된 경우에 이용되는 相互調整(mutual adjustment), 집권화된 경우에 이용되는 團體的(corporate) 戰略, 그리고 둘 가운데 경우에 활용될 수 있는 提携(alliance) 등이 있다. 간접관리에서도 이러한 전략을 공공기관들간의 관계 관리에 이용할 수 있으리라 본다. (이러한 전략들의 촛점, 관리자, 형식화의 정도, 지원, 그리고 목표에 대해서는, Rogers, D., and et al. Op. Cit., pp.18-31 참조.

21) Pruitt, D., *Negotiation Behavior*, (New York; Academic Press, 1981), p.91.

요소를 형성할 때 일어 날 수 있는 것이고 또 서로가 지배-피지배의 관계나 경쟁의 관계라는 인식이 줄어 들 때 신뢰는 더욱 공고히 될 것이다. 당사자들은 각자의 야심을 신뢰의 영역에 들어와 계산을 함에 따라 줄일 것이고 이때 다른 당사자들도 같은 과정에 있다고 믿게 되는 것이다.

(4) 組織의 支援

조직의 경계를 넘어서 정책이 구현되는 경우에, 관리자는 정책의 實質的 目的(substantive objective) 뿐만 아니라 過程上의 目的(process objective)에도 參與을 가져야 된다. 정책의 산출이 어떠한 生產函數(production function)에 의하여 되는가 하는 일련의 과정을 분석하고, 여기에 필수적 관련자가 누구이며 누구와 어떠한 관계에 놓여 있는가를 분석하고, 자신의 投入(input)을 규정하여야 될 것이다. 生產過程上에 놓여진 일련의 관련자들과 사건들이 각종 자신의 권한범주 밖에 있기 때문에 영향을 미치거나 호소하는 대상을 가 선택하여야 하며, 그들을 지원하는 것이 중요한 관리수단이 된다.

공통의 실질적인 정책목적을 호소하거나, 專門職業倫理를 구체적으로 해석하거나, 여러 가지의 유인제도를 활용하거나, 정책의 문제점과 중요성에 관한 인식을 같이하기 위한 정보를 교류하거나, 또는 보조금의 지원, 인력과 기술의 지원 등의 활동을 하는 것이 관련조직을 지원하여 위의 두 가지 정책목적을 달성하려는 간접관리의 방식이 될 수 있다.

그러나 지원할 수 있는 자원이 일반적으로 제약되어 있기 때문에, 관리자는 어떠한 支援手段들이 생산의 어느 과정에서 얼마나 유효하게 정책의 산출에 기여하는지를 분석하여 中心對象에一致하는 수단을 찾아내어야(targeting) 할 것이다.²²⁾ 물론 우리의 경우 국가공무원이 지방자치단체의 高位職을 차지하고 있는 현실을 생각할 때 人的·技術的 '支援'은 언급할 필요도 없을 것이다. 그러나 여기에서 논의하는 지원이란 지방자치단체가 완전히 자율적인 충분으로 전환되었을 때를 생각하는 非權力的 協調를 말한다. 이와 더불어 지방자치단체에 지방고급공무원의 임용과 전문화의 심화 및 地方人事行政의 先進化도 지방자치의 착근을 위해서는 주요한 문제라 생각한다.

22 Golden, O., "Management Without Control: Federal Managers and Local Service Delivery Under the Comprehensive Employment and Training Act," Unpublished Ph.D. Dissertation, Harvard University, May, 1983, pp. 281-320.

3. 直接管理와 間接管理의 關係 및 量點의 變化

의 절에서 간략히 살펴 본 바와 같이 管理者의 세가지 기능 중 하나의 外對的인 管理領域과 間接管理는 유사한 성질을 어느 정도 가지고 있다. 그리고 직접관리와 간접관리의 두가지 관리형태가 2C와 4C로 대변되어 질 정도로 상이한 요소도 많이 가지고 있음이 사실이다.

관리자의 기능중 한 영역인 對外的인 連繫(external linkages)²³⁾ 정치적인 판권 등에 관련된 분야에 대해서는 위에서 간단히 언급된 간접관리의 여러 기법들이 어느정도 활용될 수도 있다고 보겠다.

그러나 直接管理의 주된 관심사는 조직의 관리에 있어서 지시와 통제에 크게 의존하고 있음이 사실이다. 한편 간접관리는 組織의 内部나 外部를 불문하고 그 적용영역이 조직의 民主化, 人間化와 더불어 확대되어질 것으로 보인다. 조직의 내부에서도 상관과 부하간의 관계에 있어 지시와 명령의 관계²⁴⁾ 그 유용성이 한계가 있다는 연구들이²⁵⁾ 이를 뒷받침하고 있다. 조직에서 上官도 많은 부분을 部下에 의존하고 있는 것이 사실이다. 구체적인 기술이나 정보는 말할 것도 없고 자신의 업적이란 전체적으로 부하들의 노력에 의해서 그 평가가 크게 좌우되는 것이다. 이렇게 볼 때 부하도 상관과 어떤 분야에 대해서는 權力を 가지게 되는 것이며 이것이 協商力으로 나타나는 경향²⁶⁾가 얼마든지 있다.²⁵⁾

이를 들어 病院에서 看護員들이 규정이나 병원의 정체을 내세워 醫師들의 요구²⁷⁾를 충분히 거절할 수도 있고, 의사들의 規定遵守 여부가 애매한 영역에 속할 때에는, 그 의사가 지시하고 문제가 생길 시 그 책임을 의사가 진다는 목기를 간호원이나 사무직원이 교묘히 확인하여 서로간에 거래가 형성되거나²⁸⁾ 가되서 병원이라는 조직체가 움직이고 있는 예들은 허다하다.²⁶⁾

2:) 盧化俊, 行政組織에 있어서 管理科學 模型의 實用化를 위한 接近,”行政論叢 제18권 제2호, 서울대학교 行政大學院, 1980, p.194.

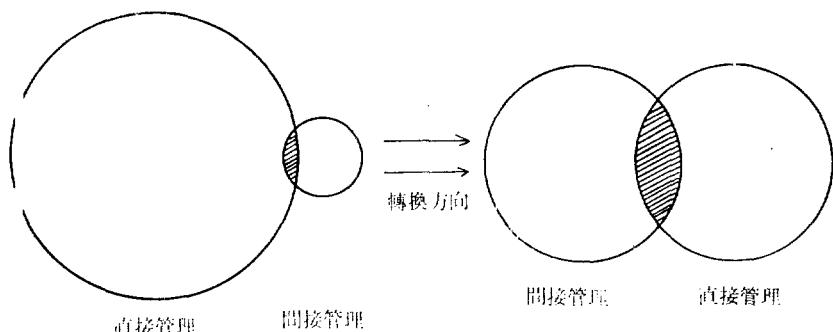
2:) Fiedler, F., *A Theory of Leadership Effectiveness*, (New York; McGraw-Hill Co., 1967) and Reddin, W., *Managerial Effectiveness*, (New York; McGraw-Hill Co., 1970)

2:) Lax, D., and J. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, (New York: The Free Press, 1986), pp. 314-338.

2t) Strauss A. and et al., “The Hospital and Its Negotiated Order,” in W.

그러나 역시 간접관리란 조직과 조직간의 관계에서 그 有用性이 커지는 관리형태로서 관리수단도 종래의 행정학에서는 크게 중요시하지 않았던 것임 // 틀림이 없다. 두 유형의 관리형태가 내용상으로 대조를 이루는 요소들도 있으나 바람직한 정책과정을 위해서는 서로 보완하고 통합되어져야 될 것 으로 생각된다. 우리나라의 행정에 있어서 能率性이란 최근에 들어서 비판을 받을 정도로 상당히 이루어졌음은 주지의 사실이다. 따라서 최근 중앙부처의 행정에 있어서도 개선의 요구가 높아지고 있는데, 위에서 제시한 간접 관리가 하나의 대안이 될 수 있으리라 믿는다.

기와 더불어 지방자치행정에서는 간접관리의 영역이 더욱 넓어질 수 있고 중첩이 간접관리 쪽으로 옮겨져야 ‘社會的 能率性’도 달성되리라 믿는다. 아울 그림에서 시각화 되듯이 2C 위주의 직접관리의 일부를 수용하면서 4C에 바탕을 둔 간접관리에로 ‘重點’이나 ‘優先順位’가 이론연구에서나 실무 활용면에서도 옮겨 가기를 바란다. 이러한 기대나 필요는 지방자치행정의 큰 범위를 차지할 중앙정부와 기초·중간자치단체간의 관계, 중간자치단체와 기초자치단체간의 관계, 기초자치단체간의 관계, 그리고 앞으로 그 영역이 확대되리라고 예상되는 행정의 私部門에로의 移轉(privatization or contract out) 등을 고려할 때 중첩의 이동은 지방자치행정의 요체를 이룰 것으로 보여진다.



Zartman, (ed.), *The 50% Solution*, (New Haven; Yale University Press, 1976)

IV. 地方自治의 실시와 中央과 地方間의 關係

○ 기자는 몇개의 분야를 예로 들면서 地方自治行政이 어떤 방향으로 전환
이 이루어져야 하고, 그러한 전환에서 간접관리의 代案이 어떻게 이용될 수
있는지를 검토해 보려고 한다. 이 논문의 촛점은 實際制度의 개선에 있지 않
고 關係의 管理改善에 목적이 있으므로 政策實際(policy substance)의 문제보
다는 運營의 間接管理化에 重點을 두겠다. 우선 중앙정부와 여러 지방자치
단체 간의 관계와 현재 階序制 관계에 있는 중간지방자치단체와 기초자치단
체 간의 관계를 다루고, 여러 단위의 지방단체들이 관여되는 경우는 따로 다
음 ²⁶⁾에서 다루도록 한다.

여기서 편의상 中央이라고 할 경우 中央政府와 中間地方自治團體間의 관
계에서는 중앙정부를, 중간지방자치단체와 基礎地方自治團體와의 관계에서는
는 ²⁷⁾ 중간지방자치단체를 가리키며, 지방은 전자의 경우에는 중간지방자치단
체를 그리고 후자의 경우는 기초자치단체를 가리킨다. 그러나 논의의 촛점
은 ²⁸⁾ 디까지나 중앙정부와 두 종류의 지방자치단체 모두를 포괄하여 中央
對 地方으로 대조시킨 것이다.

1. 中央의 役割 : 間接管理者와 自律의 理解者

중央의 내무부를 비롯한 관계 부처들은 우선 기존의 上級部署나 上級者の
자세에서 同僚(co-worker)로의 姿勢變化가 요청된다. 동료자로의 변화란 구
체적으로 技術・人力의 비권력적 支援者, 그리고 부족되는 財政의 지원자의
역할을 수행함에 있어서 위에서 제시된 여러가지 간접관리의 수단들을 적극
制度化하며, 지방자치단체가 자율을 억제하면서 겪게 되는 여러 試行錯謬를
이해하고 참는 자세를 봄에 익히는 전환이다.

이러한 통제의 완화는 통제받던 자에 대해서 생취되거나, 기술적으로 정치적 책임을 통하여 이루어 지기도 한다. 그러나 여기서 최근 일본에서 논
의되고 있는 중앙과 지방 간의 ‘水平的 政治競爭 모델’에서 생각하는 자치단
체의 활동이 중앙정부의 정책 형성에 衝擊을 주는 수준까지를 고려하는 것은
아니나.²⁹⁾ 이 절에서의 관심은 전통적으로 오랫동안 통제하는 데 있어왔던

中·양정부의 節制가 촉점이 되겠다. 이것은 또한 미국이나 서독 등에서 廣域行政의 필요에 의해서 간접관리의 여러 수단을 동원하여 逆으로 ‘統制’를 確保하여 프로그램의 效率性을 높이려는 것과는 그 방향이 상반되는 것이다.²⁸⁾

실질적으로 지방정부의 정책·행정 기술의 集績度와 활용 수준은 중앙정부의 그것과는, 성질에 있어 다른 면도 있겠지만, 상대적으로 낫다고 볼 수 있다. 따라서 間接管理體制의 도입으로 직접적인 간섭과 간여가 줄어들어야 할 경우, 지방정부에서 정책·행정의 質的遂行이 어려워 질 수 있는 것이다. 이 경우 專門職 公務員이나 중앙의 補助機關의 활용은 물론 一般管理層에 의한 기술적인 지도나 지원은 필요하며 간접관리의 基本精神과도 합치된다고 본다.

예를 들어 지방의 農工團地開發에 있어서도 中央과 道·特別市·直轄市 그리고 市·郡·區 등의 정책주체들이 그들간에 기능상의 분업, 즉 基本計劃의 수립에서 實施計劃의 작성 등을 물론이거니와 실시계획의 작성시 중앙공무원이企劃의 일반적 知識·技術을 지원해 주는 것이 여기에 해당하겠다. 主民中心型의 開發戰略이 어려운 실정이더라도,²⁹⁾ 농어촌에 ‘삶의 行政’, ‘人間化된 行政’을 펴나가기 위해서는 地方自治團體의 사업실시 능력이 증대되어야 하므로 지식·기술의 移轉方法이 강구되어야 한다.

人力의 支援이란 기술의 지원과 함께 일어나는 수가 대부분이겠으나 지방에서 수행하기 어려운 특수한 기회, 대규모 사업 등에 고려될 수 있는 것이다. 특수한 업무여서 모든 지방에 항시 둘 수 없는 職種, 업무의 부담에 季節性(seasonality)이 있거나 관리능력에 負荷問題(peak/off-peak management)가 개재되는 경우 등에 효과적인 인력의 지원은 중요한 관리요소가 될 것이다. 그러나 우리의 경우 현재 지방자치 단체의 많은 上位職이 國家公務員에 의해서 충원되고 있는 실정에서 이러한 점이 오히려 진정한 지방자치 실현의 어려움으로 남아 있는 것이다. 앞으로 상당수 국가공무원이 지방공무

27) 이에 관한 자세한 소개는, 金學魯, 都市化時代의 地方行政論(서울:博英社, 1988), pp.119-129 참조.

28) 미국의 경우, Wright, D., *Understanding Intergovernmental Relations*, (North Scituate, M.A.: Duxbury, 1978), 서독의 경우, 張志浩, 「西獨地方自治論」(서울:大旺社, 1987), 제 9장, 제13장 참조.

29) 申允杓, 地域開發行政論(서울:大旺社, 1984), pp.312-317.

1화 됨다거나, 많은 지방공무원이 높은 직급으로 지방정책의 수립·집행에 참여할 때, 중앙의 도움이 필요하여 이러한 것이 고려되더라도, 낙하산식人事에 의한 또다른 한 형태의 中央統制가 살아나지 않아야 될 것이다. 이와 관련하여 개정된 地方自治法 제101조의 중간자치단체의 副團體長의 대통령에 의한 임명은 앞으로 단체장의 선거가 실시 되더라도 執行機關의 운영 문제점을 제기하며, 여전히 인사에 의한 地方統制의 잔재로 보여진다.

그 다음으로 간접관리에서 중요시하는 하나의 分析單位로서 地方交付稅, 補助金 등의 재정적인 수단의 관리가 이용될 수 있다. 지금과 같은 일정률로 지방교부세 제도는 신축적인 관리수단으로 이용되는 데 한계가 있다.³⁰⁾ 우리가 특별히 이 글의 주제와 관련시켜 관심을 갖는 것은 普通交付稅의 기능취지가 ‘地方財源의 制度的 保障’이라는 것과 境界區域인 內務部 財政課交付稅係의 인적자원 문제이다. 지방교부세의 배분방식이 지방자치단체의 財源開發努力를 유도하겠끔 설계되어 있지 않을 뿐만 아니라,³¹⁾ 일반재원으로 사용되는 데도 현실적인 제약이 많아 자율성이 침해되고 있다. 交付稅係는 앞으로의 내무부의 기능 변화와 더불어 그 직무가 확대될 것이므로 사전에 인력, 기술, 운영면에서 개선이 요구된다.

그리고 國庫補助金의 지원과 관리는 간접관리의 영역을 넓혀주는 중요한 기능을 앞으로 갖게 될 것이다. 현재와 같은 국고보조금의 편성·운용의 중앙 정부주도와 강력한 지방통제주의 그리고 지방자치단체의 中央依存主義의 인 관리에서 탈바꿈하여 지방자치단체의 창의를 國家全體目的 실현에 연결시키는 운영으로 연결시켜야 될 것이다. 최근 지방자치단체에 의한 國庫補助金申請主義는 이런 측면에서의 개선이고, 국고보조금과 더불어 지방교부세에 경우에도 지방의 의견이 異議申請같은 事後制度보다는 사전참여가 보장하도록 운영이 개선되어야 할 것이다.

현재 지나치게 細分化, 零細化, 形式化, 平準化되어 있는 국고보조금제도를³²⁾ 과감하게 통폐합하여 ‘補助金의 豫算 및 管理에 관한 法律’의 취지를

30) 吳然天, 韓國地方財政論(서울:博英社, 1987), pp. 311-316.

31) 李啓植, 地方財政調整制度와 財源配分(서울:韓國開發研究院, 1987), pp. 71-72.

32) 鄭世煜, “國庫補助金制度의 改善方案”, 地方財政 제 1권 제 6호, (1982), pp. 34-37.

살려 운영을 실질화 해야 될 것이다. 그리고 국고보조율도 더욱 탄력적으로 운영되어야겠고 보조금 지급을 公式化(formula)하여 지급액이 현실적인 의미를 갖게 하여야 할 것이다. 이러한 공식을 만드는데 있어서는 지방정책의 우선순위를 결정함에 간접적인 유인을 줌으로써 지방자치단체의 효용을 극대화하고 동시에 중앙정부의 이익, 즉 보조금의 목적도 실현하도록 하여야 된다.³³⁾

이처럼 전환에서 논의되어야 할 것은 변화에 수반되는 비용의 문제이다. 이 轉換費用(transition costs)은 중앙정부내 국가공무원의 변화에 대한心理的, 行態的 저항과, 관리체계를 軟性管理로 변화시키는 데서 오리라고 예상하는 경제적, 재정적 낭비이다. 그리고 현재 道와 市 등 地方行政官廳에 근무하는 國家公務員들의 행태적 저항도 적지는 않을 것이다. 규범적으로는 관리의 형태 변화가 관리의 質的 高度化를 이루겠음 간접관리로 변화시키고자 하는 것이므로 다소간의 전환비용은 각오가 되어 있어야하고, 또 그 비용은 ‘質의 政策과 行政’의 실현을 통해서 궁극적으로는 회수되는 것이다.

그 다음의 걱정은 새로운 지방자치법의 실시와 새로운 관리방식의 도입으로 헌 성된 새로운 體制의 維持費用(maintaining costs) 문제이다. 우리가 과거 9개년의 지방자치 실시기간 동안 네번의 團體長 選舉制度 변경과 여섯번의 부률개정이 있었다는 것은 그 제도의 유지에 많은 비용이 소요되었다는 것을 뜻한다. 물론 당시의 지방자치제도 도입이 주민의 복지를 증진시키는 데 기여하였으므로 위와 같은 제도의 변화는 試行錯誤의 과정이었다고 주장하여 유지비용의 논리를 약화시킬 수는 있겠으나, 그 뒤 제도가 꺼꾸로 回歸되어 중앙정부의 지방행정관청으로 변한 데는 당시의 판단이 그 근거가 무엇이었든 간에 유지비용이 과다하였다는 것이 원인이 되었다.

중앙의 정치·행정제도 중에서 유지비용이 과대하다고 판단하여 다른 창조적 대안에 대하여 목말라한 체제는 維新體制가 아니었던가 생각한다. 우리가 역사적으로 많은 경험의 축적도 없는 자율의 체제로, 그것도 중앙정치와 기방의 정치·행정·체계를 동시에 변화시키려고 하는 지금은 큰 轉換期

33) 보조금 지급 공식에 관하여는, Foster, C., Jackman, R., and M. Perlman, *Local Government Finance in a Unitary State*, (London: George Allen and Unwin, 1980), pp. 173-211 참조.

임에는 틀림없다. 이 전환기의 하나의 논리가 간접관리가 아닐까 생각한다.

한때의 지방자치제의 으뜸가는 실패원인 중 하나는 自律意識의 결여인 것이다.³⁴⁾ 그런데 이런 原因分析을 지방자치제의 주체를 중심으로 하면 양면으로 해석될 수 있는데, 하나는 지방의 주민의 民度가 낮아서 자신의 일을 자신의 비용으로自身의 意思決定으로 결정하고 집행하여 자신이 그 결과에 책임을 질 줄 모르더라는 지방의 문제가 있고, 다른 한편으로는 중앙의 責任者들이 自律的인 지방문제의 처리란 어떻게 하는 것인지에 대한 이해의 결핍으로, 지방의 문제에 대하여 偏見的인 자세를 갖고 權力的으로 지시를 일삼아 간섭의 영역을 줄이지 않았다는 뜻도 된다.

전통적으로 고도의 집권화된 政治文化에 젖어 왔던 국민이 처음으로 그것도 戰爭中에 자주적인 財政의 확보도 없이, 중앙의 정치적인 利害關係 때문에 생겨나고 변경된 지방자치의 실시과정이 試行錯誤를 거칠 것이라는 것은 明若觀火한 상황인 데도 불구하고, 實務者の 급한 템포로 일이 순조롭게 진행되지 않는다고 제도에 계속적인 간여를 하였다. 중앙의 政治展開에 따른 地方의 與黨化가 계획대로 진전되지 않으면 중앙정치의 與黨이 制度的 干涉을 당연시하던 지난날의 물이해를 이번의 전환에서는 반복하여서는 아니될 것이다.

우리가 중앙정부의 중요한 하나의 관리상의 역할로 ‘自律의 真正한 理解’를 강조하는 것도 이러한 과거의 경험을 근거로 하는 말이다. 이러한 기본적인 이해 다음에 분야분야에 간접관리의 수단들이 활용될 것이다.

2. 地方의 役割——自律의 實踐者

민주주의란爭取되는 것이라는 당연한 사실을 다시 논의할 필요도 없이 지방자치란 지방의 努力과 參與 여하에 많이 좌우되리라 생각한다. 혹자는 우리의 정치문화 속에서 중앙이 여건을 만들어 주고 제도를 고안하여, 지방에 구체적인 行動指針을 주어야만 가능하다고 주장할 수도 있겠지만 이렇게 일방적인 施惠로 얻어진 지방자치가 우리가 바라는 바가 아니라고 하는 데는 쉽게 동의하리라 믿는다. 구체적인 節次的 意味에서는 중앙정부의 선도

34) 朴東緒, “地方自治 为 何 在哪裏 맴돌았나?” 新東亞(1986. 3.), pp. 471-472.; 內務部, 地方自治白書 1968, p. 25.

가 필요한 것이 사실이나, 지방자치의 건전한 발전을 위하고 간접관리의 성숙을 우 해서는 지방의 적극적인 자세와 ‘일의 開發’이 더 중요한 요소라고 믿는다

지방의 적극적인 자세의 未確立은 지방자치의 실시를 바로 앞에 두고도 종전과 크게 다를 바 없다는 것이 현실이 아닌가 한다. 정치적인 면에서는 中央政台의 構圖變化와 더불어 약간의 변화가 보이나, 상당히 주관적인 면이 있으나, 필자가 면접한 바에 의하면 지방자치행정의 변화를 어떻게 가져 오느냐에 대해서는 地方의 指導者들이나 公務員들은 심각한 고민을 하고 있지 않다는 것이다. 장기적인 관점에서 보면 이러한 형태의 지속은 지방자치 행정의 정착에 제일의 장애라고 믿어진다.

그러면 어떠한 방향으로 지방의 정책·행정 주체들의 태도 변화가 강구되어야 되겠는가? 그 방향의 하나로 여기에 지방 주체들의 ‘公共企業家’의 노력을 강조하려고 한다. 정책·행정 분야에서의 企業家란 보다 戰略的으로偏向되거나(strategically oriented), 機會가 생기게 되면 中央과 地方間의 政策機能의 再配分(re-allocation of policy functions between local and central government levels)³⁵⁾에 獻身하는 관리자를 말한다. 이러한 唱導의이며 刷新의 管理者는 대략 다음과 같은 세 분야의 기능을 수행해야 될 것으로 믿는다.

이들을 우리의 지방자치행정의 발전과 관련시켜 보면, 첫째, 현재의 여전에서 어떤 가능한 제안이 있을 수 있겠느냐에 대해서 診斷(diagnosis)을 해 봐야 된다. 현재의 전단으로는 정치·행정 분야에서 ‘누가’ 이 지방자치행정의 도입에 관련되어 있으며, 그들의 과거와 현재의 位相(stands)은 어디에 있으며, 그리고 그들간의 依存關係는 어떠한지에 대하여 냉철한 분석을 하여 자율의 실천에 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 중앙에서는 여야의 利害關係는 무엇이며, 그들은 지방자치행정의 발전과정에 어떠한 견해와 作用을 행사할 것인지에 대하여 분석하고 제도의 운영에 있어 유의하여야 될 것이다. 지방의 정치는 어떻게 편성되겠으며 어떤 政治行爲者가 나타나서 어떠한 이념과 차원으로 어떠한 관계를 형성할 것인가에 대한 예리한

35) Kao, J., and H. Stevenson, *Entrepreneurship*, Working Paper, Harvard Business School, July 1985.

분석을 포괄한다. 여기서 구체적으로 검토되어져야 될 관계자로는 중앙정부 중 内務部와의 관계, 각 관련 特別地方行政機關, 그리고 기능적으로 인접한 지방자치단체 등이다. 주민과의 관계도 중요한 변화를 겪어야 될 줄로 믿는다. 주민의 행정에 대한 기대의 변화, 참여의 증대, 階層間의 葛藤의 심화로 인한 과제는 누적되어 질 것이고, 종래의 能率性 위주의 “量의 行政”에서 고도화된 住民의 需要와 葛藤의 원만한 해결을 위해서는 ‘質의 行政’이 주민과 같이 하는 지방자치행정에서 창의적으로 전략적 도입이 이루어져야 될 것이다.

두번째 과제는 이상의 관계자를 파악하고 분석한 다음에는 행동에 옮겨 간접관리가 강조된 지방자치행정의 實踐이다. 하나의 정책을 집행함에 있어 누구와 더불어 어떤 상황에서 일하며 다른 관련자를 說得하기 위하여 자체에 어떤 자원을 어떻게 활용할 것인가를 강구하여야 할 것이다. 權威의 源泉(source of authority)이 주민에 있다는 사실을 보여주어야 되며, 앞으로 기능의 이전과 과업의 分業體系를 바탕에 있어 지방자치행정을 구체적으로 어떤 우호적인 경향을 이용하며, 先例를 남기고, 통상의 지혜를 바탕으로, 새로운 지식을 도입하며, 그리고 새로운 정책 관련자도 만들어 내어야 할 것이다. 그리고 이러한 일들이 일어나는 순서를 교묘히 정하여 抵抗을 주소화시키는 작업도 동시에 진행시켜야 될 것이다. 그 다음은 정책의 집행에 종전의 ‘指示受領’에서 관련자들을 설득시키는 ‘協調發送과 受領’에 크게 좌우된다는 점을 인식하여, 기술과 지식의 이전,相互性의 要求(claim of reciprocity), 協助關係의 繼續性의 강조, 그리고 권한을 移讓하고(grants of authority) 또 관련기관에게 尊敬(deference)을 표하는 구체적인 수단에 대해서 적극적인 노력이 요구된다.

세번째 과제는 행동을 설계한 뒤의 실천과 함께 여러 단계에서의 自體評價의 積極的인 활용이다. 사전에는 정책의 적절성 여부, 執行上の 문제분석, 그리고 정책이 언제까지 존속될 것인가를 분석·검토하는 단계이다. 그리고 정책의 실시와 더불어 종래의 意思決定構造와 비교하면서 그 분야의 정책 결정과정에 어떤 새로운 변화가 일어났으며 어떤 전략이 지방자치단체의 입장에서 선택해야 할 것인가를 강구하는 단계가 있게 된다. 다음에는 현재 실시되고 있는 정책과 관련하여 당해 지방자치단체가 갖고 있는 다른 政策議題

(policy agenda)를 실현하는 데 있어 자신의 증대된 힘(ability and power)이 무의미하며 이것이 구체적으로 어떻게 이용될 것인지에 대한 評價段階가 되겠다.

이상에서 제안한 것은 지방자치단체에서 발굴되어져야 할 공공분야에서의 企業家의 기능을 적시해 본 것이다. 우리의 지방공무원의 意識構造와 行態의 현화을 보면,³⁶⁾ 위에서 요청되는 지방자치행정의 唱導者로 전환하는 데에는 많은 문제가 있다. 우선 危險(risk)을 회피하는 행태에서는 企業家精神이란 티양되기 어렵다. 상당 수준의 위험이 있더라도 결과적인 이득이 크게 돌아와 期待利得(expected return)이 현상고수의 행동대안의 報酬보다는 크다고 믿을 때 위험을 選好하게 (risk taking) 되는 것이다. 이것은 지방의 회의 신거·유지 이외에는 현재와 큰 변화가 없는 지방자치 '制度'의 도입만으로는 지방의 공무원이나 지도격의 인사들에게 창조적 정신을 불어 넣기에는 한계가 있을 것임이 사실일 것이다. 우리는 '運營'보다는 법적인 '制度'에 의한 접근에 지방자치를 둑어 놓았지 않나 하는 생각이 듈다. 행태의 변화에 '運營'이 더 크게 작용하리라고 생각하는 것은 당연하다.

일본의 경우에도 지방자치의 문제점이 생기면 운영의 연구도 제대로 하지 않고 끌바로 제도를 고치려 한 제도에 치우친 생각을 일반적으로 가지고 있었던 것 같다. 일본의 현행자치 제도는 자치라는 관점에서는 뛰어난 것이지만, 아직도 이 제도를 운용하는 주민의 自治意識에 대해서는 다른 선진 자치제 실시국에 비하여 현저하게 뒤떨어진다는 반성이 있다.³⁷⁾ 제도의 개선과 정비에 드는 비용 못지 않게 운영에 관심을 모으고 지방의 공공분야에 종사하는 潛在的인 기업가 정신을 발굴하고 그들이 위험을 선호하여 관리의 연성화와 중앙과 지방의 관계개선에 적극적으로 나서서 실천할 수 있는 여건의 조성도 강조되어야 할 것이다.

지方의 外官職의 중요성과 어려움에 대해서는 일찌기 鄭若鏞이 그의 「牧民心書」에서 강조한 바 있다.³⁸⁾ '牧民'이란 현대적인 관점에서는 非民主的 對

36) 朴東緒, "地方公務員의 意識構造와 行態의 變化", 行政論叢, 제25권 제2호, 서울대학교 行政大學院(1987.12.), pp. 3-22.

37) 佐久間直(李慶熹譯), 日本地方自治制度(서울; 文佑社, 1987), pp. 145-153.

38) 鄭若鏞, 「牧民心書」, 第一章 赴任六條, 第二章 律己六條, 第三章 奉公六條, 그리고 第四章 愛民六條 등에 잘 나타나 있다.

且關係觀이지만, 이러한 요소를 빼면 그 당시에 지방관의 역할의 節次的인 要素와 實際的인 要素를 잘 살펴고 있다. 여기서 지방자치단체의 공무원, 地方官의 자질에 대한 견해를 다시 한번 음미해 본다.

지방관은 德望과 威嚴이 있어야 된다고 하였다. 이것은 물론 지방의 당시 노련하고 간사한 衙前을 감독하는 데 필요한 자질이기도 하지만 그의 愛民之條를 보면 그가 얼마나 지방관의 덕목에 관심을 가졌는지 이해가 간다. 育考, 慈幼, 振窮, 寬疾 등 현재의 福祉政策에 해당하는 사업이 그 당시 뿐만 아니라 현재도 덕망이 없는 지방의 관리자가 그 본래의 목적을 달성하기 릴 어려울 것이다. 중앙의 관리자에게도 덕망이라는 요소는 한국적 리더십의 중요한 원천이지만 그래도 市民은 중앙정부의 관리자로부터는 멀리 떨어져 있는 경우가 대부분이다. 그러나 지방자치행정의 관리자와 주민의 관계는 아주 밀접하며, 代表制의 官僚制(representative bureaucracy)性格이 어느 단계의 정부보다 강한 관계 속에서 日常生活의 행정에 종사하고 있다. 여기서 德望이란 리더로서 갖추어야만 되는 덕목이 아니고 모든 지방자치행정 관리자가 실제의 정책을 구현하는 데 있어서도 갖추어야 될 必須要素이다.

그 다음으로 鄭若鏞은 意志와 賢明함을 강조하고 있다. 자신의 몸을 단속하는 律己가 治民의 전제가 되고, 吏典, 戶典, 禮典, 兵典, 刑典 그리고 工典의 實際政策(policy substance)의 여섯 分野를 다룸에 있어 賢明함이란 技術과 知識의 습득과 함께 實踐의 덕목을 강조한 것이다. 지나친 비약이 될 우려가 있으나, ‘意志’와 ‘賢明함’이란 우리의 관심사와 관련하여서는, 지방자치행정의 要諦인 自律性을 어떤 의지로 회복하는가 그리고 實質 地方政策의 차치란 어떻게 혁명하게 달성되어지는가를 實踐하는 ‘意志’와 ‘賢明함’이라 생각된다. 지방자치행정 관리자의 이러한 勇氣와 의지에 의하여 차치의 자율은 신장 되리라 믿는다.

V. 地方自治團體間의 關係

여기서 지방자치단체간이라고 할 때는 基礎地方自治團體들 사이의 관계뿐

만 아니라, 때로는 한두가지의 中間地方自治團體와 몇몇 기초자치단체들이 모인 경우도 포함된다.

기초자치단체간에는 上水道源의 개발·이용 또는 사무의 委任處理 등의 경우에妥協과 合意, 그리고 실행상에서 협조가 필요하게 되는데 각 참여자들의 이해가 달라서 협조에 차질이 생기고 관련지방 전체 주민의 복지가 최적의 상태에 도달하지 못하는 경우가 많게 된다. 이러한 관계에서 생긴 갈등의 대소에 공공분야에서도 協商의 도입이 강력히 요구된다. 물론 法規의 精神과 正義라는 기준도 강조되어야 하겠지만 그러한 범위 안에서 빠른 시기내에 타결을 보는 것이 공익을 증대시키는 경우가 된다.

예를 들어 甲市의 산에서 乙市가 상수도원을 오래전부터 개발하여 사용하고 있는데, 甲市의 인구가 갑자기 늘어나고 공원시설 및 장소가 부족하여 시민들이 그 수원지를 행락지로 사용하게 되어 상수도원의 청결 수준이 문제가 되고 있다고 가정해 보자. 甲市는 乙市에게 상수도원으로서의 使用契約을 종결하고 그곳을 공원으로 전환시키려고 할 것이고, 乙市는 甲市의 처사가 웃마땅하다고 할 것이다. 종래의 階序制의 政治·行政體制에서는 이러한 葛藤이 우선 顯著化될 가능성성이 적었다. 또 표면화 되기전에 上級機關인 道가 ‘報告하여’ 道의 ‘指示’를 받았을 것이다. 그러면 그 地方의 公益이 무엇인지는 사정에 정통하지 않는 道가 결정하는 방식이었다.

여기서 제시하는 한 代案은, 첫째, 葛藤을 현저화하고 공개된 상태에서 협상을 진행시키고, 둘째, 일단 두 協商當事者가 각자의 지역주민들의 總意가 무엇인지를 파악하고 최저한 마음에 두는 수준(reservation level)이 어떤 것인지를 또 서로가 特出하다고 생각하는 대안(mutually prominent alternative)을 포함한 일련의 대안을 개발하고, 세째, 상대편과 협상에 들어가서 信義(trust)를 형성하고, 이러한 協商關係가 주제는 다르더라도 계속된 것이라는 상황下에서 생각하여 각자가 합을 키울 수 있는(non-zero sum) 生產的인 協商結果를 가져 오도록 노력하고, 네째, 그래도 합의의 도달이 어려울 때에는 第三者인 專門家 집단의 자문을 받거나, 중간지방자치단체나 중앙정부의 관계 부서의斡旋, 仲裁 또는 調停을 받는 자세를 취한다. 물론 이러한 절차는 법규의 규제 속에서 이루어져 현실적인 형태는 다를 수 있으나 위의 제안이 하나의 방향을 암시한다고 믿는다.

따라서 위와 같은 경우에, 현재의 사용을 그대로 유지하는 대신 乙市로 하여금 5년 뒤에는 폐쇄를 약정받는 식의 妥協案이 종래 상급부서 공무원 몇 사람이 하급기관의 관련 공무원 몇 사람을 불러서 현황을 파악하여一方的으로 決定하는 것 보다는 결정의 民主的인 價值가 존중되고 따라서 正統性이 따르는 지방자치행정이 될 것이다.

다음으로 생각할 수 있는 여러가지 지방자치단체간의 예는 都市圈行政協議會 활동이 될 것이다. 참가하는 단체의 법규상에서의 위치, 현실적인 정치·행정상의 위치 그리고 재정상의 능력이 다른 모임에서, 더구나 관리자의 職級이나 先後任의 관계가 뚜렷 할 경우, 합의가 儀禮의이었다는 경험은 우리의 정치문화속에서는 이해가 가는 일이다.³⁹⁾ 이러한 협의체의 실질적 운영개선을 위해서는 많은 논의가 되고 있는데 여기서는 그 관리방법과 관련해서 아래와 같은 調整의 방법을 제시하고자 한다.

현재 廣域行政의 주요한 의제는 都市綜合計劃, 公共施設의 設置·運用, 住宅地區·工業地區의 造成, 公害 및 環境汚染, 시내버스노선 확정, 도로망의 신설·유지, 資源開發事業 등이다.⁴⁰⁾ 제도의 취지와 법적체계와 협의회의 구성은 잘 마련되어 있으나 운영에 있어서는 많은 개선의 여지가 있다.

특히 首都圈行政協議會에 관련되거나 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備審議委員會에 관련된 협조 업무들은 서울주변 위성도시에 미치는 영향을 생각할 때 그 범위가 방대한 것이다. 더구나 주변 도시중에는 果泉市와 같이 綜合計劃(master plan)도 세우지 못하고 있는 市가 있는데, 문제는 果泉市民의 의사전달 통로가 열려 있지 않다는 것이다. 수도권행정협의회는 '首都圈行政協議會 設置要綱'에 의하여 서울특별시장과 京畿道知事, 仁川, 水原, 城南, 議政府, 安養, 富川, 果泉 등의 市長과 榆州, 高陽, 金浦 등의 郡守가 모여서 首都圈 人口集中 防止策에서 광역권 시험사업의 추진까지를 검토하게 되어 있으나 내무부에서 여러번 活性化指針을 내려야 할 정도로 문제가 있다. 이러한 운영면의 미발전은 시세나 군세가 약한 시와 군의 경우 큰제약을 주고 있다. 과천시와 같은 독립된 지방자치단체가 도시계획권을

39) 孫楨睦, “都市圈行政協議會의 運營實態와 改善方案”, 都市問題(1983. 7.), pp. 19-32.

40) 盧隆熙, “都市의 廣域行政 問題: 그 實態와 解決策”, 都市問題(1983. 7.), pp. 8-18.

서울이 오랫동안 뺏기고 있기 때문에 조그마한 주민의 도시계획과 관련된 民願事務도 독자적으로 처리를 못하는 地方‘自治’團體가 있게 된다. 문제는 서울특별시가 과천시의 도시계획권을 가지고 있다는 정책 자체에 있다기보다는 이러한 문제를 처리하기 위해서 만든 제도의 運營에 있다고 보여진다. 또 이러한 과천시민의 민원을 과천시의 의사를 반영시키면서 수도권의 정비・적을 존중하는 합의를 찾게끔하는 운영이 되지 않고 있느냐 하는 것이다.

물론 단체장들이 기본정책은 협의 해야겠으나, 구체적인 사업들은 전문적인 관리자들이 직접 의사전달을 하고, 서로 호의적인 분위기를 조성하며,妥協 調整과 協助라는 4C 管理方式을 도입하고, 전문직업의 규범들이 우선 지배하도록 협의체의 구성원과 분위기를 바꾸는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 둘째는 각 지방자치단체의 내부에서는 階序制 속에서 합의를 위한 대안을 만들고, 직접 협의는 각 지방자치단체의 단체장이 아니라 중간 정도의 실무 관리자가 전부가 모여서 합의를 시도하되 난항을 거듭하는 경우 민간 專門技術團의 연구용역을 적극 활용하는 방안이다.

물론 이러한 대안이 당장 활용될 가능성은 적은 줄 아나 이것이 문제를 근본적으로 풀고가는 방향이라는 것은 이해되어야 한다. 사실 지방자치단체나 시기의 협의회는 새로운 정책・행정의 산실이어야 될 뿐만 아니라 實驗的인 要素를 가지고 있어야 될 것이다. 중앙정부의 정책의 社會的 實驗(social experiment)의場이 이러한 곳 외에는 찾기가 힘들다.

VII. 地方自治團體와 私部門(Private Sector)

지방자치 단체의 업무중에는 私企業 部門으로 진화시킬 수 있는 영역이 비교적 많고, 또 사기업이 수행하고 있는 고유의 업무를 공익을 위해서 규제하는 업무도 상당량 있다. 쓰레기 수거, 주택건설, 위락시설의 설치・운용 등은 민간 사기업이 완전 代行할 수도 있는 전자의 예이고, 시내버스노선, 流通構造와 施設, 공해 및 환경오염 방지, 그리고 안전접검 등의 규제는 후자의 예이다.

전자의 경우에는 契約의 條項들을 이용한 정책의 합동적인 실행이나 代理

者理論(agent theory)을 활용하여 적절한 유인체제를 개발하는 방법들이 강구되어 질 수 있다. 후자의 경우는 규제의 政策手段(policy instruments)을 금지와 폐쇄 등의 명령적인 방법에서 사기업의 창의를 적극 활용하면서 정책의 공익목적을 달성할 수 있는 軟性的인 課稅, 벌과금, 당사자간의 費用去來(trade of permits) 등의 방법으로 전환하는 작업인 것이다.

예를 들어 대도시의 쓰레기 처리 대행에 있어서 첫째, 주민의 부담을 줄이고, 둘째, 서비스의 질을 개선하며, 세째, 계약기간의 연장유무를 확실한 편수에 연결시켜서 평가를 객관화하고, 네째, 대행업체들 및 잠재적인 참가업체들에게 進入費用(entry costs)을 극소화하여 경쟁을 불어 넣는 방법이 간접관리의 방향이라고 본다. 서비스의 傳達過程과 手段을 일일이 지시하고 통제하는 방법보다는 契約이라는 간접관리 수단에 경쟁이라는 큰 원리가 스며 들 수 있도록 운영에 중점을 두는 것이다. 契約條件을 협상할 때 당사자들의 이익이 점차 커질 수 있게 고안하고 수단이나 과정의 통제보다는 成果의 評價를 통하여 다음 계약으로 연계시키는 것이 나아가야 될 방향이라 믿는다.

또 市에서 시청의 한 부서처럼 운영하고 있는 市民會館의 경우도 민간으로의 이전을 시도하든지, 아니면 系線組織의 직접관리적 운영에서 文化人の 참여를 관리의 핵심으로 하면서 구체적인 관리방식은 간접관리의 제 수단들을 활용한다면 현재와 같은 문화인의 불평등을 줄일 수 있을 것이다.

規制業務는 현재 대부분 중앙정부의 실제적인 권한이 작용하는 분야이나 앞으로 정책집행의 현지 적응성을 높이기 위해서는 상당한 부분이 각급 지방자치단체에 이양되어야 될 줄로 안다. 이 방법이 현재 정부에서 검토하고 있는 완화조치의 한 방향이 된다. 規制緩化(deregulation) 과정에는 관료의 기익과 관련된 官僚的政治(bureaucratic politics)를 제삼자가 어떻게 통제하느냐가 하나의 성공의 관건이 되고 있다. 지방자치단체로의 규제권한 이양도 中央官僚의 利益을 누구가 어떻게 떼내어서 地方官僚에게 주느냐 하는 것이 중요한 관심사이다.

이러한 분야에 속하는 규제정책으로는, 지방설정을 고려한 환경규제, 에너지 절약(energy conservation), 地域經濟活性화政策의 원만한 수행을 위한 지방 단위에서의 토지이용 문제 등이다. 이러한 규제정책의 분야에서 否

의 外部經濟效果(negative externality)에 상응하는 별과금의 계산과 부과는 기관의 활동을 제약하지 않으면서 공익의 실현을 가능하게 하리라 본다. 環境規制에 있어 許可圈의 지역내 업체간의 상호교환을 통한 전체적인 효율성의 증대는 현재의 개개 생산체의 絶對基準遵守制度보다는 우수한 제도이고 연계 관리라는 방향과도 일치한다.

이러한 私部門과의 관계와 관련하여 한가지 강조하고 싶은 것은, 우리가 그동안 여러가지 地域社會運動으로 벌여온 지역주민의 활동을 정책집행에 연结시키는 일이다. 일종의 協力生產(coproduction)의 접근법을 앞으로의 정책 관리에 활용화시키는 것인데, 여기서 말하는 협력생산이란 전문 서비스 전문자가 수행하는 지방정부의 서비스의 전달에 적절적인 주민의 관여를 확보하여 더 많은 서비스를 작은 비용으로 전달하는 방법이다. 이미 우리가 채택하고 있는 ‘自發的’ 교통정리, 내집앞 쓸기 운동, 쓰레기 분리, 등산로 휴식 즐기 등은 주민이 지방정부의 勞動力を 상당량 아껴줌으로써 공공 서비스의 質과 效率性을 높이고 있는 것이다. 대부분 이러한 활동에 참여하는 주민이 바로 그 서비스의 消費者이기 때문에 消費者生產(consumer producer)이 되는 것이다.⁴¹⁾ 이것은 공공 서비스라는 것이 주민과 정부의 結合生產(joint product)이라는 인식에서 나오는 것인데, 전통적인 지방정부에의 市民參與(citizen participation)와는 다르다고 본다. 전통적인 시민참여는 公共管理者가 주민에게 서비스를 고안하고, 전달하는 것을 전적으로 책임지고 여기에 주민은 의사결정과정에 요구를 하고, 서비스를 소비하고, 평가를 하는 客體였다.

서비스의 傳達形態에 긍정적인 영향을 주는 이러한 공동생산에 가담하는 주민을 정책에 順應(compliance)하는 대상그룹으로 보는 시각에서, 적극적으로 협력하는 공동생산자로 보아야 된다면 간접관리의 협상과정, 계약조건 등이 실무수준에서 강구되어야 할 것이다. 이러한 영역에 있는 서비스의 종류를 적극 개발하고, 주민과 지방정부의 效用을 동시에 증대시키는 전달체계의 개발이 지방정부의 새로운 기능이 되는 것이다. 더구나 이러한 서비스

41) Brudney, J., and R. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 1, (January/February, 1983), pp. 59-60.

가 단지 개인이나 집단의 소비뿐만 아니라 公共財의 성격을 가지고 나누거나 배제가 불가능할 때는 더욱 협력생산의 制度化가 필요한 것이다.

이상의 關係變化와 관련시켜 주민의 생활에 직접적인 영향을 주고 있는 각종 自律團體, 즉 農業協同組合, 水產業協同組合, 畜產業協同組合 등의 지방조직들과 도시지역에서 광범위하게 조직되어 있는 각종 職能團體들과의 관계유지도 앞에서 논의 된 법주에 든다고 본다. 自治의 실현이 人格性의 原里(*doctrine of personality*)에 따른 민주주의의 구현이라면, 정치적인 의미의 지방자치도 사실은 이러한 住民自治組織에 먼저 뿌리내려져야 한다. 여기서는 다만 지금의 중앙정부나 지방자치단체가 이러한 조직들을 관계함에 있어 위에서 논의한 간접적인 관리의 精神을 구현해야 된다는 점을 강조한 바.

VII. 結　　言

이상에서 間接管理라는 管理方法이 어떠한 것이며 이것이 直接管理에 종점이 주어졌던 우리의 地方行政에 어떻게 활용될 수 있는가를 몇 가지 예를 중심으로 살펴 보았다. 직접관리로 표현될 수 있는 현재의 政策・行政管理手段에 대하여 그 限界를 지적하고 비판하는 것은 용이 할 수도 있다. 그러나 抽象性의 段階(*level of abstraction*)가 높은 規範的인 方向을 제기하기는 쉬워도 추상성의 단계를 낮추면서 處方的인 代案을 제시하기란 용이하지 않은 것이다. 더구나 그것이 사람의 行態變化가 개선의 要體를 이룰 때는 더욱 그러하다.

여기서 논의한 地方自治行政에의 간접관리적인 요소의 도입도 '制度'보다는 '運營'에 그 戰略的인 손잡이를 찾는 것이고, 또 운영의 개선에는 행정인의 의식과 태도의 변화가 중요한 몫을 담당하게 된다. 全人間的인 노력의 투입이 단순한 機能的인 意味의 업무수행보다 강력히 요구되는 지방자치행정에서, 機能的인 관리방식의 전환에 대한 연구가 얼마나 실질을 변화에 도움이 될 것인지는 미지수인 것이다. 그러나 여태까지 구체적인 관리대안을 理論的, 體系的으로 접근한 예는 찾아보기가 쉽지 않아 여기서 서론적인 접근을 시도해 보았다.

제 속에서 具體的인 사례와 더불어 하나하나의 간접 관리 전략이나 기법이
어떻게 사용될 수 있는지를 연구하는 것은 지방자치행정의 개선 뿐만 아니라 軟性管理가 필요한 분야에는 크게 공헌할 수 있으리라 본다. 더불어 補助金, 貸付, 契約制, 協調論, 協商理論, 非權力的 注視 등에 대한 學問的인
研究도 강조하고 싶다. 이러한 분야가 꼭 지방자치행정 뿐만이 아니고 우리
의 정치·행정문화 속에서 全般的인 ‘質의 行政’을 구현하는 데 어떻게 도
움이 될 것인지 본논문의 各論에 해당하는 연구가 이어져야 할 것으로 생각
한다.